

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO
Departamento de Derecho Administrativo



**LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA
EJERCITAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO
SOBRE LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES
PÚBLICOS, EN ESPAÑA Y MEXICO: UN ESTUDIO
DE DERECHO COMPARADO.**

**MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR
PRESENTADA POR**

Sergio Ascary Castro Garibay

Bajo la dirección de los doctores

Juan Jesús Fernández García
José Ignacio Sarmiento Larrauri

Madrid, 2010

- **ISBN: 978-84-693-2404-2**

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID



FACULTAD DE DERECHO

DEPARTAMENTO DE DERECHO ADMINISTRATIVO

**“LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EJERCITAR EL RÉGIMEN
DISCIPLINARIO SOBRE LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES
PÚBLICOS, EN ESPAÑA Y MÉXICO.
UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO”.**

**TESIS DOCTORAL:
SERGIO ASCARY CASTRO GARIBAY.**

**DIRECTORES DE LA TESIS:
DR. JUAN JESÚS FERNÁNDEZ GARCÍA.
DR. JOSÉ IGNACIO SARMIENTO LARRAURI.**

MAYO, 2009.

“LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EJERCITAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO SOBRE LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS, EN ESPAÑA Y MÉXICO. UN ESTUDIO DE DERECHO COMPARADO”.

INTRODUCCIÓN

Se considera que la gobernabilidad democrática requiere de un sustento que de respuesta a la realidad jurídica, en el que la concurrencia de objetivos, a pesar de las legítimas discrepancias, sea la condición indispensable para que la alternancia en el poder propicie un cabal ejercicio de las funciones de control y fiscalización superior, sobre todo en la materia administrativa.

Estimando que la democracia no se limita sólo a una forma determinada de gobierno, sino también, a un conjunto de reglas de conducta para la convivencia de la sociedad. De manera que la democracia es un modo de vivir basado en el respeto a la dignidad humana, la libertad y los derechos de todos.

En consecuencia, la democracia es la participación del pueblo por medio del sufragio y del control sobre las acciones del Estado, y en específico sobre sus órganos públicos integrantes.

En conjunción a lo anterior, las atribuciones de los denominados Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, hacen posible la gobernabilidad democrática, que deriva de las independencias y autonomías relacionadas, que tienen como consecuencia los equilibrios requeridos en las democracias.

Destacando que los mecanismos de control administrativo deben estar en constante evolución, para adecuarse a las diversas realidades de cada país, entre ellas la jurídica.

La presente Tesis Doctoral que se somete a consideración, tiene como tema principal el relacionado con la autoridad que posee la competencia para ejercitar el correspondiente régimen disciplinario, en España y México. Sin dejar a un lado las particularidades propias que tiene cada país, en el desarrollo e instauración de su Derecho Administrativo, en especial tratándose del régimen disciplinario sobre los funcionarios o servidores públicos.

Régimen disciplinario que tanto en España como en México, es una materia que tiene relevancia, motivo por el cual se han llevado a cabo reformas tendientes a mejorarlo, con la finalidad de responder a los objetivos del Derecho Administrativo.

Asimismo, la idea de desarrollar el presente tema, tiene su origen en mi experiencia como servidor público en la Administración Pública Federal, en el ámbito de los Órganos Internos de Control de México, también denominados como Contralorías Internas.

Es por ello, que uno de los motivos principales de estudiar el Doctorado en un programa relacionado con el Derecho Administrativo, consistió en adquirir los conocimientos necesarios, desde otro tipo de perspectiva jurídica, para adentrarme en el debido análisis del tema en cuestión, con el propósito de proponer una reforma constitucional y legal en México en la materia administrativa disciplinaria.

El tema principal a tratar, sin lugar a dudas tiene injerencia de varias materias; por lo que se iniciará desde un análisis general del denominado principio de división de poderes, para después realizar una referencia a la participación del funcionario o servidor público, y posteriormente entrar a lo relacionado con la responsabilidad administrativa.

A su vez, en torno con la responsabilidad administrativa, se tratarán los temas relacionados otros tipos de responsabilidades y los principios preponderantes que existen en todo proceso disciplinario, con los que debe cumplir la autoridad pública, a fin de que si comprueba la existencia de tal responsabilidad, aplique la sanción correspondiente, y así seguir manteniendo el cumplimiento irrestricto del Derecho Administrativo.

Aún cuando al final se realizará una propuesta de reforma a la materia disciplinaria en México, se tratará lo relacionado con España, ya que con el estudio comparado realizado, existen elementos jurídicos que bien se pueden considerar en dicha propuesta.

Asimismo, en relación al ámbito laboral, derivado de mi participación en diversas reuniones de trabajo, relacionadas con el tema de las responsabilidades administrativas, me pude dar cuenta de la necesidad de una reforma de fondo sobre la autoridad competente que aplica el control administrativo interno disciplinario, sobre todo en la Administración Pública Federal de México.

Reforma, que por diversos motivos, no se ha concretado como debería ser, para dar cumplimiento cabal a la Constitución, y así eliminar las actuaciones tendenciosas y parciales de los servidores públicos respectivos, al estar frente a una autoridad disciplinaria.

No obstante, lo anterior no quiere decir que se actué en contra de los derechos fundamentales o garantías individuales de todo servidor público sujeto a un proceso disciplinario, ya que en todo momento se está a favor del respeto a las mismas, las cuales son parte integrante del proceso administrativo disciplinario.

Además, es imprescindible dar un impulso a la importante materia del régimen disciplinario, que en el caso de México, no se puede dejar a un lado; para ello propongo sugerir la creación de una Comisión, que tendrá la naturaleza jurídica de un organismo público constitucional autónomo, con plena autonomía, personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya organización y funcionamiento, intervengan, según corresponda, los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación, respetando en todo momento el denominado principio de división de poderes.

El objetivo primordial consiste en dar solución a un problema de carácter orgánico y funcional, relacionado con la existencia de Órganos Internos de Control de carácter sancionatorio en las diversas dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos, todos bajo la dependencia de la Secretaría de la Función Pública, y ésta a su vez del Ejecutivo Federal en turno.

De acuerdo a lo antes expresado, resulta loable, que derivado de la experiencia profesional y de los conocimientos adquiridos, analizar y establecer propuestas tendientes a la mejora de las instituciones administrativas, entre ellas la relacionada con la autoridad competente de aplicar el régimen disciplinario a los servidores públicos de México.

Aún cuando existirán detractores contra las propuestas en cuestión. Sin embargo, siempre es preferible realizar propuestas tendientes al mejoramiento de los órganos públicos, que después de un análisis factible, produzcan sus consecuencias positivas en el ámbito del Derecho Administrativo de México, materia que es de vital importancia para que el país, sus autoridades y población actúen debidamente dentro del marco Constitucional y Legal.

Asociado a lo anterior, es menester considerar que al aplicarse un debido proceso disciplinario en un ámbito de justicia, se podrá eliminar uno de los problemas que afecta gravemente a México, el cual consiste en la nefasta corrupción, aunado a las graves consecuencias que ocasiona.

Y aunque este complicado problema, no es privativo de México, resulta imprescindible proponer medidas de cambio para combatir ese grave problema, para lo que será necesario la implementación de una cultura de legalidad, justicia, certeza, confianza y equidad, entre otros principios, a la materia disciplinaria, lo que conllevará a una amplia e innovadora reforma Constitucional y Legal.

I. EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA.

1.1 EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

En el ejercicio del régimen disciplinario por parte de las Autoridades Administrativas de España y México, en sus correspondientes niveles, categorías o rangos, es necesario hacer una referencia, aunque sea sucinta, al principio de división de poderes.¹

Al respecto, uno de los principios que forman parte del actuar jurídico, lo constituye el relacionado con la división de poderes, el cual se ha justificado desde los diversos ámbitos, como el jurídico, social y político, en las diversas constituciones de los países, sobre todo en aquéllos con sistemas democráticos, como lo son España y México.²

¹ Se comparte la postura, mediante la cual se establece que el principio de división de poderes constituye uno de los fundamentos de todo régimen democrático, en virtud de que los poderes en su actuación se encuentran “frenados” por los otros poderes, de manera que se encuentran limitados por el Derecho.

(Véase J. LÓPEZ Y CONDE. “División de Poderes”. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Diciembre de 1998. Número 3. México: Editorial Themis, 1998, pp. 129 y 130)

² El principio de división de poderes, hoy en día, se constituye como garante de las instituciones públicas, dentro del marco constitucional y legal.

Aunado a que de acuerdo con Felipe Tena Ramírez, dicho principio se ha sustentado en el transcurso de la historia, variando de acuerdo con la época y lugar. Sin embargo, a partir de John Locke surge la idea de dividir el poder y la necesidad de limitarlo, siendo la finalidad, el impedir el abuso del poder.

En México el principio de división de poderes ha sido defendido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y hasta lo ha catalogado como el principio a través del cual se ejerce la soberanía popular, y que el Supremo Poder de la Federación, así como el poder público de los Estados, se divide para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial.

(Argumento sustentado en la tesis denominada: “RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN II, 57, SEGUNDO PÁRRAFO, 60 Y 64, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECEN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS AUTORIDADES

En torno al mencionado principio, Gabino Fraga estima necesario destacar al principio de división de poderes, como una institución jurídico-política, indispensable para combatir el absolutismo y en el establecimiento de un gobierno de garantías, convirtiéndose así, en un principio básico e inobjetable de la organización de los Estados constitucionales.³

Locke en su obra denominada: “Ensayo sobre el gobierno civil”⁴, razona la existencia de los siguientes poderes con su respectiva competencia:⁵

- » El poder legislativo, quien tiene el derecho a señalar, como debe emplearse la fuerza de la comunidad política y de sus miembros. Dicho poder, suele integrarse de varias personas, las cuales tiene por si mismas, o conjuntamente con otras, la facultad de hacer leyes.
- » El poder federativo, al que le corresponde el derecho de la guerra y la paz, construir ligas y alianzas, llevar a cabo las negociaciones con personas y comunidades políticas ajenas, así como velar por la seguridad e intereses de su población en el exterior.
- » El poder ejecutivo, al cual le compete ejecutar las leyes comunales de la sociedad, en relación a sus integrantes, actuando a favor del bien público.

COMPETENTES PARA IMPONERLAS, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”.

(Véase Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002. Página: 474. Tesis: 2a. CXXV/2002. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Administrativa)

³ G. FRAGA. *Derecho Administrativo*. 43a. edición. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2003, p. 28.

⁴ J. LOCKE. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Traducción de Amando Lázaro Ros. 5a. reimpresión de la primera edición. España: Editorial Aguilar, 1981, pp. 110 a 113, 115 y 124.

⁵ A su vez, complementa que los poderes federativo y ejecutivo, la mayoría de las veces se encuentran reunidos, ya que aún cuando son distintos, es difícil separarlos y colocarlos simultáneamente en personas distintas. Aunque no es conveniente confiar la tarea de ejecutar las leyes, a las mismas personas que tienen la misión de elaborarlas; puesto que la debilidad humana, tiende a aferrarse al poder.

Asimismo, advierte que en una comunidad política sólida y bien constituida, existe un poder supremo único, el legislativo, estando los demás poderes subordinados. No obstante, la comunidad política conserva en forma perpetua el poder supremo de apartar o cambiar a los legisladores.

Posteriormente, es Carlos de Secondat, Barón de la Brède y de Montesquieu, quien concretiza de manera objetiva el citado principio, en el Libro XI, Capítulo VI de su importante obra: “Del espíritu de las leyes”, al estudiar la Constitución de Inglaterra.⁶

Montesquieu⁷ establece que para asegurar la libertad y la no existencia de un abuso del poder, en todo Estado deben existir los siguientes tres clases de poderes:⁸

⁶ MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. 15a. edición. Traducción de Nicolás Estévez. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2003, pp. 145 a 154.

⁷ Resultado de lo anterior, Montesquieu esgrime que los referidos tres poderes: el Legislativo, Ejecutivo y Judicial, al estar obligados a actuar, lo harán de común acuerdo y, que la situación sería problemática, si el mismo hombre o el mismo cuerpo de personas principales de los nobles o el pueblo, ejerciera al mismo tiempo dos o tres poderes.

Más adelante, en la presente tesis se hará alusión a la existencia de las funciones formales y materiales, que cada uno de los tres poderes pueden ejercitar.

⁸ A su vez, se hace alusión que el principio en cuestión presenta determinadas características:

- a) Creación de tres órganos de producción normativa.
- b) Diferenciación de los tres órganos, a través de sus denominaciones particulares, de manera que se identifica la naturaleza jurídica de las principales atribuciones.
- c) Prohibición de invasión de competencias entre dichos órganos.
- d) Prohibición que la función legislativa se deposite en un solo individuo o corporación.

(Véase E. SÁNCHEZ BRINGAS. “La Justicia y el Principio de División de Poderes”. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Segundo Semestre de 2000. Número 7. México: Formas e Imágenes, S. A de C. V., 2000, p. 323)

1.- El Poder Legislativo.

Está encabezado por un príncipe o magistrado, encargado de promulgar leyes para cierto tiempo o con vigencia indefinida, como también enmienda o deroga las ya existentes.

2.- El Poder Ejecutivo de los asuntos que dependen del derecho de gentes o Poder Ejecutivo del Estado.

Tiene como funciones: disponer de la guerra y la paz, enviar o recibir embajadores, establecer la seguridad y prevenir invasiones.

3.- El poder Ejecutivo de las cosas que dependen del Derecho Civil o Poder Judicial.

Tal poder tiene como facultades; castigar los delitos y juzgar las diferencias entre los particulares.

Se llega a considerar que la doctrina de división de poderes de Montesquieu, se caracteriza por su sentido de medio racional al servicio de la libertad, ya que este principio puede servir a otras finalidades, como por ejemplo a afirmar un poder a costa de los demás, como aconteció en las constituciones napoleónicas. Representando a su vez tal principio, la división de poderes del Estado liberal.⁹

Sobre tal postura, es de mencionarse que el principio de división de poderes, en caso de que no se aplique debidamente, sin lugar a dudas las consecuencias serán negativas, como la preponderancia de uno o dos poderes sobre el otro; por lo que se tiene que establecer un marco constitucional acorde al equilibrio del poder, sin menoscabar los derechos o garantías fundamentales de la población.

⁹ M. GARCÍA-PELAYO. *Derecho Constitucional Comparado*. España: Alianza Editorial, 1987, p. 156.

1.1.1 Consideraciones jurídicas.

El principio de división de poderes, trae consigo el reflexionar sobre la adopción de una postura tajante en torno a la división de poderes, la cual conlleva a que cada poder realice su función, sin que intervenga otro u otros poderes.¹⁰

Sin embargo, tal postura no resulta acorde con el actuar de los denominados Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en atención a las denominadas funciones formales o materiales, y a la existencia de un mecanismo de colaboración entre ellos.¹¹

¹⁰ Siguiendo la tesis en cuestión de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, atinadamente indica que:

“la intención del Constituyente no fue la de reservar a cada uno de los tres Poderes la emisión de actos propios de sus funciones, exclusivamente, sino que, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció en algunos casos un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los Poderes para la validez de un acto y, por el otro, se otorgaron a los Poderes facultades para emitir actos diversos a los que formalmente les correspondería; además, se atribuyó a los respectivos Poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes, el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo, la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos y al Judicial los actos materialmente jurisdiccionales, no existe fundamento para sostener que se transgrede el principio en cita por el hecho de que se confiera a una autoridad administrativa, legislativa o judicial la facultad de emitir actos diversos a los que formalmente le corresponden, ya que ello no implica que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Judicial reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación (...)”

¹¹ Se estima que en el principio de división de poderes defendido por Montesquieu, no puede aceptarse la existencia tajante de tres poderes distintos, independientes e iguales en jerarquía, ya que predomina un principio superior: el principio de la división del Estado, bajo la presencia de un solo poder, el poder del Estado, manteniéndose claro está, una cohesión entre los tres órganos fundamentales del poder estatal.

(Véase M. LANZ DURET. *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad de nuestro régimen*. 2a. edición. México: s. e., 1933, pp. 113-115)

Igualmente, se sostiene que el referido principio, repercute en la especialización competencial de los tres órganos fundamentales del poder estatal.

Aunado a que con el seguimiento de tal principio, se distribuye y controla el ejercicio del poder, a través de limitaciones constitucionales, para evitar el abuso del poder.¹²

Se estima que al visualizarse la necesidad de que existan los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, para evitar un abuso en el ejercicio del poder, se advierta una situación jurídico-política, presentada entre esos tres órganos, la cual es de independencia e igualdad.

Radizando la independencia, en que cada órgano realiza las funciones que le son propias, sin someterse a la directriz de otro órgano. Derivando de la anterior característica la situación de igualdad, ya que cada uno de estos tres órganos, se ubican en una misma jerarquía, sin que ningún órgano se coloque en la situación de dominar a los demás.¹³

Si se acota tajantemente la doctrina de contrapesos de la división de poderes, se perdería de vista la cuestión de la unidad del Estado y de las relaciones de los poderes con dicha unidad.

Resaltando de inmediato en los ámbitos jurídico y político de cualquier sistema democrático, que el Ejecutivo, Legislativo y Judicial, poseen puntos de contacto entre sí y ciertamente, pese a que son independientes unos de

¹² K. LOEWENSTEIN. *Teoría del Constitución*. 2a. edición. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. España: Editorial Ariel, 1976. p. 55.

¹³ F. PORRÚA PÉREZ. *Teoría del Estado*. 32a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A de C. V., 1999, pp. 369-381.

otros, forman parte de un todo que es el Estado.¹⁴

También se juzga que la separación de poderes no constituye una forma pura y tajante, ya que a uno de los denominados poderes les puede corresponder funciones, que normalmente son competencia de otro.¹⁵

De acuerdo a lo antes expuesto, se puede establecer que jurídicamente resulta correcto señalar que existen tres órganos fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los cuales ejercen sus respectivas funciones dentro del respectivo poder de un Estado, algunas de las cuales requerirán del actuar conjunto de dos o tres órganos, sin que se menoscabe la naturaleza jurídica de los mencionados órganos actuantes del poder del Estado.

De esta manera, resulta loable plasmar que el denominado principio de división de poderes, es más bien un principio de separación equivalente, facilitador de desempeño, colaboracional y de carácter tripartito entre los órganos del poder estatal.

Y aún ante el carácter fundamental que reviste al denominado principio de división de poderes, existen posturas que están en su contra, las cuales insisten que dicho principio se encuentra en crisis, señalando elementos críticos sobre el mismo.

Aunque, el problema no está en el principio en si mismo, sino más bien en la forma en la que se ha ejecutado, lo cual se tendría que solucionar,

¹⁴ M. MALDONADO. "El principio de división de poderes, un principio de colaboración, no de división". Artículo publicado en la página web:
http://prdleg.camara.gob.mx/boletin/reforma_estado3.htm

¹⁵ M. DEL RÍO GONZÁLEZ. *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, p. 37.

atendiendo a la realidad de cada país.¹⁶

¹⁶ Una de las posturas detractoras es la sostenida por Miguel Ángel Ciuro Caldani, al indicar que el desempeño de los jueces, está tradicionalmente enlazado de modo especial a la protección del individuo contra los demás y también respecto del régimen, a través de la división de poderes y frente al propio individuo. No obstante, en los días actuales y en medios como el nuestro la división tradicional de poderes está en crisis y su tarea tiende a referirse de modo también relevante al resguardo contra lo demás.

(Véase M. Á. CIURO CALDANI. *Perspectivas trialistas para la valoración de la ética judicial*. Alemania: Konrad-Adenauer-Stiftung E. V., 2006, p. 35)

1.1.2 Su presencia en el Estado.

De los postulados jurídicos, el principio de división de poderes también encarna una protección de carácter político dentro del Estado, teniendo como fin lograr la aplicación de los preceptos constitucionales, concretamente mediante la división de poderes.¹⁷

Atendiendo a un punto de vista general, se estima la existencia de la denominada separación de poderes, con su consiguiente repercusión, en los siguientes tres sistemas:¹⁸

a) El régimen parlamentario.

Busca la colaboración entre el Ejecutivo y el Legislativo, coexistiendo un equilibrio de fuerzas entre ambos. Concurriendo en el Ejecutivo una detentación dual: puesto que se entrega a dos órganos diversos en funciones: el Jefe de Estado y el Jefe de Gobierno.

b) El régimen presidencialista o federal.

En este el Ejecutivo y Legislativo actúan dentro de su ámbito de competencia, en forma independiente. Aunque ambos se encuentran obligados a actuar en determinadas materias establecidas por la Constitución. Asimismo, se caracteriza el Ejecutivo, por tener la facultad de designar o remover a sus Ministros o Secretarios de Estado.

¹⁷ Lo que surge como una respuesta a los regímenes absolutistas, resultando de ello, un sistema de balances y contrapesos.

¹⁸ E. SERNA ELIZONDO. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México". Contenido en la versión web del Tomo II de la Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 841 a 846.

c) El régimen de asamblea.

Existe una “confusión” de poderes en beneficio del Legislativo, encontrándose la Asamblea en una plenitud de autoridad; por lo que el Ejecutivo se encuentra subordinado al Legislativo.

Aún cuando en dicha clasificación, no se hace alusión al órgano Judicial, se pueden vislumbrar las diversas características particulares que posee en las diversas materias relacionadas con la impartición de la justicia, que se presentan de alguna u otra forma, en los sistemas anteriormente enunciados.

Asociado, a que principalmente y en posible grado recurrente, es en los órganos Ejecutivo y Legislativo, en donde cabalmente puede existir una confusión del poder.¹⁹

Tocante a la visualización de las instituciones públicas, ésta se concretiza en una estructura unificada, ya que funcionan en una unidad, aún cuando exista interdependencia entre las diversas instituciones. De manera que ninguna de éstas puede separarse completamente de las otras instituciones.²⁰

¹⁹ Por su parte Serra Rojas señala que la actividad del Estado se expresa en tres funciones clásicas, en donde los correspondientes órganos ejercitan parte del poder estatal, el cual es único, aún cuando las funciones son múltiples y constituyen la forma de ejercicio de las atribuciones; por lo que no se alude a la separación de poderes, sino más bien a la separación de funciones.

(Véase A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso*. 22a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2001, p. 41)

²⁰ J. H. FICHTER. *Sociología*. Traducción de Alejandro Esteban Lator Ros. 15a. edición. España: Editorial Herder, S. A., 1986, p. 248.

También se sostiene que en el constitucionalismo moderno se ha esgrimido que la idea de la división del poder, ha sido superada; puesto que existe la tendencia de atenuar la separación de poderes. Aunado a que en las constituciones contemporáneas, dicha teoría ha sido profundamente alternada u restringida con determinadas excepciones.²¹

²¹ H. ESCUDERO ÁLVAREZ. “Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública”. Año 2006. Marzo-abril. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2006, p. 1

1.1.2.1 En la Monarquía Parlamentaria de España.

El denominado principio de separación de poderes, se presenta también en España, ²² atendiendo a sus correspondientes particularidades constitucionales, al tener la Monarquía Parlamentaria, como su forma predominante, con fundamento en el apartado 3 del artículo 1 de la Constitución Española. ²³

Al respecto, ²⁴ se considera que el principio de división de poderes no aparece reflejado como tal en la Constitución Española de 1978. No obstante, se infiere de su estructura y de los demás principios que forman la base del sistema. De manera que la separación entre legislativo y ejecutivo es hoy más teórica que real, ya que en la práctica es el partido mayoritario, a través de su posición preeminente en el Gobierno, el que en condiciones

²² Se estima que la Constitución Española adopta el modelo de una “democracia coronada”, lo cual no reduce el papel histórico obtenido por las monarquías europeas, entre éstas la española. Además, se justifica la Monarquía, al ser los garantes representantes del conjunto de una Nación, encarnando el pasado histórico de su pueblo, así como los valores permanentes de un Estado, la independencia frente a los partidos políticos y sus enfrentamientos, lo que conlleva a una estabilidad real.

Los elementos antes descritos, fanatizan plenamente la instauración de la Monarquía Parlamentaria.

A su vez, se sostiene que la Constitución Española de 1978, rompe con la tradición de las monarquías constitucionales, al establecer de manera fría y racional, el modelo de la Monarquía Parlamentaria.

(Véase O. ALZAGA VILLAMIL. La Monarquía. Contenido en “Derecho Político Español. Según la Constitución de 1978”. Tomo II. España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 1998, pp. 266 y 269.

²³ Cabe señalar, que la concreción del pensamiento de Montesquieu, recibe distintas formulaciones. De todas formas, pasa a ser considerado como presupuesto obligado y necesario del Estado Constitucional, del Estado de Derecho.

(Véase S. MARTÍN-RETORTILLO BAQUER. Instituciones de Derecho Administrativo. [en su momento Director del Departamento de Derecho Administrativo] España: Editorial Civitas, 2007, p. 82)

²⁴ E. J. RUIZ VIEYTEZ. “Separación de poderes. ¿Principio o defecto constitucional?”. Argumento contenido en la edición electrónica del Libro en Homenaje a Don Antonio Hernández Gil. Coord. por Luis Martínez-Calcerrada y Gómez. Vol. 1. 2001. España.

normales dirige la vida parlamentaria. Además, de los tres poderes clásicos, el único que queda al margen de este juego de confianza política es el poder judicial, encargado de hacer valer el Derecho y aplicarlo en los supuestos conflictivos que se plantean en la vida cotidiana.

El poder judicial, se encuentra formado por numerosos Juzgados, Audiencias y Tribunales de diversos rangos, estando gobernados por un órgano, el Consejo General del Poder Judicial (cuyo presidente lo es al mismo tiempo del Tribunal Supremo), que tiene importantes funciones en la designación de algunos magistrados y en la organización del sistema judicial.²⁵

Cabe precisar, que dicho principio sigue teniendo plena vigencia en cuanto a su finalidad última, es decir, de alguna forma se comparten las funciones y territorios del poder de todas las formas posibles, de manera que sus titulares tengan las máximas posibilidades de cumplir sus misiones y de que tengan las mínimas oportunidades de transformarse en arbitrarios; por lo que el principio sigue estando vigente en su versión ternaria y funcional, pero no como principio único de contención de todos los poderes políticos, ni como una regla concreta que obligue a toda organización democrática a separar rígidamente tres funciones, tres grupos de funcionarios o tres

²⁵ Ante esta postura, cabe destacar que el principio de división de poderes presenta en la actualidad una situación muy distinta a la que presentaba en el momento en que fue creado. Empero, sigue siendo válido porque su finalidad es inatacable; puesto que lo único que ha variado es la forma de realización del mismo. En sus orígenes buscaba una separación tajante del poder que evitara la concentración del mismo, en unas únicas manos.

Hoy en día el problema es distinto, y a lo que se tiende es a buscar armonización y equilibrio. Aunque a final de cuentas el punto de llegada es el mismo, consistente en asegurar el adecuado ejercicio de la libertad y posibilitar la realización de los derechos. Y en eso no puede haber variación.

(Véase M. OTERO PARGA. "División de poderes. Antes y ahora". Vía electrónica del Boletín de la Facultad de Derecho, UNED, Madrid. Número 12. 1997. España)

ámbitos territoriales.²⁶

Se reflexiona que el Derecho Administrativo continental del siglo XIX de tipo francés, como lo es el español, se apuntala desde el primer momento en el principio constitucional de la separación de poderes. Del cual pretende ser una consecuencia natural y hasta inevitable. Aunque la Administración Pública tendrá en sí su propia naturaleza jurídica identificable.²⁷

Al respecto²⁸, se considera que la Constitución Española encomienda las diversas funciones estatales a varios órganos:²⁹

- a)** La función legislativa a las Cortes (artículo 66).
- b)** La función de dirección y la potestad ejecutiva al Gobierno (artículo 97).
- c)** La función jurisdiccional a los jueces y Magistrados (artículo 117).

²⁶ F. PUY MUÑOZ. "Las fórmulas del principio de división de poderes". Versión electrónica. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1998/1999. España.

²⁷ A. NIETO GARCÍA. *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, p. 149.

²⁸ En torno al principio de división de poderes en España, se afirma que tales poderes son parte del Estado. Sin embargo, existe la postura que considera al Parlamento como un órgano del pueblo y no del Estado, ya que el pueblo es el titular del poder. En lo concerniente al poder Judicial, tampoco es un órgano del Estado, sino más bien del Derecho. Mientras que la Administración Pública, a diferencia de los otros dos poderes, es un órgano del Estado, al ser una organización instrumental, dotada de personalidad jurídica, siendo los funcionarios, unos simples agentes de dicha organización.

(Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I. 10a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, pp. 30 a 34)

²⁹ J. M. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ y otros. *Diccionario Jurídico*. España: Editorial Aranzadi, S. A., 2001, p. 649.

Quien además, indica que en conjunción a lo anterior, se sugiere la existencia de otros poderes, como el poder de reforma constitucional y el Tribunal Constitucional.

Aunado a lo antes expuesto, en los apartados 1 y 2 el artículo 56 Constitucional, se determina lo siguiente:

“1. El Rey es el Jefe del Estado, símbolo de su unidad y permanencia, arbitra y modera el funcionamiento regular de las instituciones, asume la más alta representación del Estado español en las relaciones internacionales, especialmente con las naciones de su comunidad histórica, y ejerce las funciones que le atribuyen expresamente la Constitución y las leyes.

2. Su título es el de Rey de España y podrá utilizar los demás que correspondan a la Corona.”

En el apartado 1 del artículo 66, se expresa que:

“1. Las Cortes Generales representan al pueblo español y están formadas por el Congreso de los Diputados y el Senado.”

Por su parte, el artículo 97 menciona lo siguiente:

“El Gobierno dirige la política interior y exterior, la Administración civil y militar y la defensa del Estado. Ejerce la función ejecutiva y la potestad reglamentaria de acuerdo con la Constitución y las leyes.”

Mientras que en los apartados 1 y 2 del artículo 98, se alude lo siguiente:

“1. El Gobierno se compone del Presidente, de los Vicepresidentes en su caso, de los Ministros y de los demás miembros que establezca la ley.

2. El Presidente dirige la acción del Gobierno y coordina las funciones de los demás miembros del mismo, sin perjuicio de la competencia y responsabilidad directa de éstos en su gestión.”

El apartado 3 del artículo 117, indica que:

“3. El ejercicio de la potestad jurisdiccional en todo tipo de procesos, juzgando y haciendo ejecutar lo juzgado, corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados por las leyes, según las normas de competencia y procedimiento que las mismas establezcan.”

Sobre este punto, se estima que cobra especial importancia en los regímenes parlamentarios el principio de control del Parlamento, que es al mismo tiempo expresión y matización del principio de división de poderes, en virtud de que bajo dicho régimen, los poderes se mantienen separados, al mismo tiempo que se enlazan entre sí en cuanto una Cámara electiva y representativa, siendo el órgano elegido que apoya con su confianza al Gobierno o se opone en caso negativo con una votación de censura.

De manera que esa votación de confianza y censura presupone la existencia de una mayoría potencial que apoye al Gobierno en la composición del órgano legislativo. Contribuyendo esa mayoría potencial a crear la situación de confianza. De lo contrario, esta mayoría potencial debilita al Gobierno y constituye el objetivo de la denominada oposición, que complementa así en el Parlamento la relación con el Gobierno o Ejecutivo.³⁰

³⁰ L. SÁNCHEZ AGESTA. “División de Poderes y Poder de Autoridad del Derecho”. Versión electrónica de la Revista Española de Derecho Constitucional Año 9. Número 25. Enero-Abril 1989. España, p. 11.

En conjunción, se opina que a partir de la previsión en la Carta Magna de órganos constitucionales y la atribución al Estado de determinadas actividades y

Con base en lo antes expresado, se estima que el designado principio de división de poderes, se encuentra plasmado en el orden constitucional de España, como criterio de estructuración del Estado, principio que más que un propósito negativo y limitativo, más bien posee un propósito constitutivo, el cual permita una especialización funcional como criterio básico de definición de los poderes constitutivos del Estado.³¹

responsabilidades, una parte de la doctrina iuspublicista (“LÓPEZ GUERRA [en su día magistrado del Tribunal Constitucional], SANTAMARÍA PASTOR, LÓPEZ RODO, GARRIDO FALLA, L. M. Díez-PICAZO”) ha postulado el reconocimiento de una personalidad jurídica propia del Estado, así como la definición de los órganos constitucionales como órganos de dicha persona, por entender que el monopolio por la Administración de la personificación del Estado, pugnaría con el principio de división de poderes y la independencia de cada uno de ellos.

(Véase F. DELGADO PIQUERAS. “Algunas aportaciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al debate actual sobre la conceptualización del Derecho administrativo”. Revista Española de Derecho Administrativo. Número 085. Año 1995. Enero/Marzo. España: Civitas Ediciones, S. L., 1995, p. 27)

³¹ M. ARAGÓN REYES y OTROS. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, pp. 180 y 181.

1.1.2.2 En el Federalismo de México.

Uno de los sistemas que constituyen el fundamento constitucional de México, lo significa el denominado federalismo, el cual guarda una estrecha relación con el llamado principio de división de poderes.³²

Principio que de alguna u otra forma se ha forjado en las diversas Constituciones que han regido a lo largo de la historia de México.³³

³² El Federalismo ha encontrado sus defensores desde la Constitución de 1824, y aunque ha tenido detractores, en la actualidad se sigue defendiendo su establecimiento en la Constitución vigente. Es más, se ha considerado su fortalecimiento y reforma, conforme a la realidad mexicana.

³³ También se considera que el principio de división de poderes es una institución política, misma que ha estado presente desde el surgimiento del Estado constitucional y, en un cierto sentido, marca su nacimiento, ya que la división de los poderes es un mecanismo fundamental para proteger las libertades individuales que caracterizan al Estado constitucional.

Si los poderes no se encuentran divididos, las libertades peligran y sin éstas no es posible hablar de la existencia de un Estado constitucional de derecho en términos modernos; por lo que es posible afirmar que, junto al reconocimiento de los derechos fundamentales, la separación de poderes es la segunda columna vertebral del Estado constitucional. Ya no se trata de la separación entre los poderes sociales (económico, ideológico y político) que está en la base del Estado moderno, sino de la articulación del poder político al interior del aparato estatal que distingue las siguientes funciones (y/o los órganos que las ejercen): el Poder Legislativo, el Poder Ejecutivo y el Poder Judicial.

En conjunción a lo anterior, de la separación de los poderes es posible desprender dos principios característicos del Estado constitucional: el principio de legalidad, consistente en la distinción y subordinación de las funciones ejecutiva y judicial a la función legislativa, y el principio de imparcialidad, que consiste en la separación e independencia del órgano judicial, tanto del órgano ejecutivo como del órgano legislativo. Siendo ambos indispensables para garantizar la libertad.

(Véase M. CARBONELL y P. SALAZAR. *Comentarios al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XXVII. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 864, 865 y 869)

En torno a dicha postura, considero que el principio de división de poderes, constituye la primera columna vertebral del Estado Constitucional Mexicano, en virtud de que todo dependerá que los tres órganos fundamentales del poder estatal reconozcan los derechos o garantías fundamentales, para que éstas se puedan ejercer.

El Estado Federal, es aquél que comprende dentro de sí como elementos constitutivos, diversas entidades políticas menores. Aunado a la presentación de determinadas características generales, entre otras, se manifiestan las siguientes: ³⁴

- a) **Un territorio propio**, constituyéndose como unidad, debido a la suma de los territorios de los Estados miembros y del Distrito Federal.
- b) **Una población**, que dentro del Estado miembro, forma la población propia del mismo, con derechos y deberes en relación con la entidad local. Dicha población en conjunto de los Estados miembros, forma la población del Estado Federal, con sus respectivos derechos y deberes.
- c) **Una soberanía**, donde el poder supremo radica en el Estado, participando en él tanto el orden federal como el local, en la medida que la Constitución lo señala. Siendo los Estados miembros y el Distrito Federal autónomos en su régimen interior.
- d) **Por lo que se refiere a la personalidad del Estado Federal**, ésta es única, ya que en el ámbito internacional, no representa a uno o varios Estados miembros, sino a la Nación.

Una vez que los norteamericanos concibieron en su texto constitucional el federalismo, dicho sistema se independizó del fenómeno histórico que lo hizo aparecer, conquistando vigencia autónoma en la doctrina y práctica constitucional de algunos países, uno de ellos fue México. De manera que el sistema federal, ha llegado a ser, una técnica constitucional, cuya conveniencia y eficacia para cada Nación, no se miden conforme a las necesidades de los Estados Unidos de América, sino de acuerdo con las

³⁴ F. PORRÚA PÉREZ. *Teoría del Estado* ..., op. cit., pp. 470 y 471.

del país que lo adopta constitucionalmente.³⁵

Del mismo modo, el poder del Estado Mexicano encuentra su fundamento federal en el artículo 49 de la Constitución, estableciendo lo siguiente:³⁶

³⁵ F. TENA RAMÍREZ. *Derecho Constitucional Mexicano*. 26a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1992, p. 108.

³⁶ La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado mediante tesis lo siguiente:

“DIVISIÓN DE PODERES. INTERPRETACIÓN HISTÓRICA, CAUSAL Y TELEOLÓGICA DE LA PROHIBICIÓN CONTENIDA EN EL TEXTO ORIGINAL DEL ARTÍCULO 49 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RELATIVA A QUE EL PODER LEGISLATIVO NO PUEDE DEPOSITARSE EN UN INDIVIDUO”.

Desde la expedición del Acta Constitutiva de la Federación, de treinta y uno de enero de mil ochocientos veinticuatro, en su artículo 9o. se dispuso que "El Poder Supremo de la Federación se divide, para su ejercicio, en Legislativo, Ejecutivo y Judicial; y jamás podrán reunirse dos o más de éstos en una corporación o persona, ni depositarse el Legislativo en un individuo.", texto que prácticamente fue reproducido en el artículo 50 de la Constitución Política de 1857. Ahora bien, encontrándose vigente este último dispositivo, el presidente de la República, en uso de las facultades extraordinarias conferidas por el Congreso de la Unión, especialmente a fines del siglo XIX e inicios del XX, expidió diversos actos formalmente legislativos, destacando, entre otros, el Código de Comercio de quince de septiembre de mil ochocientos ochenta y nueve, respecto del cual se sustentó su constitucionalidad, por la jurisprudencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, en razón de que su expedición no implicaba la reunión de dos poderes en uno, ni que pasaran todas las facultades del Poder Legislativo al Ejecutivo, pues se trataba de un acto de colaboración entre ambos órganos. Posteriormente, en relación con el texto establecido originalmente en la Constitución Política de cinco de febrero de mil novecientos diecisiete, destaca que en la exposición de motivos del proyecto respectivo se reprochó que se hubiera otorgado sin el menor obstáculo al jefe del Poder Ejecutivo, la facultad de legislar sobre toda clase de asuntos, habiéndose reducido la función del Poder Legislativo, a delegar facultades, por lo que en el texto original del artículo 49 de la vigente Norma Fundamental, con el fin de terminar con esa situación, se agregó como única excepción a la prohibición consistente en que el Poder Legislativo no puede depositarse en un solo individuo, el caso en que el Ejecutivo de la Unión actuara en ejercicio de las facultades extraordinarias previstas en el artículo 29 de la Constitución Federal, de donde se advierte que con tal dispositivo se buscó evitar que el presidente de la República fuera facultado por el Congreso de la Unión para emitir actos formalmente legislativos, es decir, de la misma jerarquía de las leyes que corresponde emitir a aquél, mas no que la facultad de emitir disposiciones de observancia general se reservara al mencionado órgano legislativo.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Agosto de 2001. Página: 226. Tesis: 2a. CXXIX/2001. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional)

“El Supremo Poder de la Federación se divide para su ejercicio en Legislativo, Ejecutivo y Judicial.

No podrán reunirse dos o más de estos Poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un individuo, salvo el caso de facultades extraordinarias al Ejecutivo de la Unión, conforme a lo dispuesto en el artículo 29. En ningún otro caso, salvo lo dispuesto en el segundo párrafo del artículo 131, se otorgarán facultades extraordinarias para legislar.”

De acuerdo a lo anterior, en México existe un Supremo Poder de la Federación, el cual es parte integrante fundamental en el Estado Mexicano, en el que participan los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, que más bien deben denominarse como órganos federales y no poderes, atendiendo a su naturaleza jurídica de funcionabilidad.³⁷

Además, se estima que la actividad del Estado mexicano se expresa en las tres formas clásicas, donde los órganos competentes ejercitan parte del poder estatal (con característica única, aunque las funciones son múltiples); siguiendo dicha idea, en todo caso no se aludirá a la separación de poderes y sí a la separación de funciones, pretendiéndose a través de su ejercicio, mantener la unidad política del referido Estado.³⁸

³⁷ Cabe señalar, que los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, necesitan de medios indispensables e idóneos, que permitan su expresión, por lo que requerirán de órganos, a través de los cuales, manifiesten su voluntad estatal. Dichos órganos, son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula, para el conveniente desempeño de la función pública.

(Véase L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. 4a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2001, p. 59)

³⁸ A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso ...*, op. cit., 2001, p. 624.

De igual manera, la fórmula de división de los órganos federales del Supremo Poder de la Federación, se perfila hacia cuatro objetivos principales:³⁹

- 1.- Atribuir en forma preferente una función a uno de los denominados tres poderes, sin que se excluya la eventualidad de que los restantes poderes participen de la misma o les sea atribuida cierta forma de actuar en tal función.
- 2.- Permitir la posibilidad de que los poderes se neutralicen unos a los otros.
- 3.- El establecimiento entre los poderes de una forma de colaboración o cooperación, de la que se produzca la cumplimentación o perfeccionamiento del acto.
- 4.- La instauración de mecanismos, mediante los cuales uno de los poderes se defienda de la acción de los otros.

Por lo tanto, el poder del Estado es único e indivisible, ejerciéndose por los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, a través de las funciones que constitucionalmente a cada uno corresponden.⁴⁰

La separación del ejercicio del poder, trae como consecuencia la distribución entre los órganos Legislativo, Ejecutivo y Judicial, de las funciones legislativas, administrativas y judiciales, según corresponda.

³⁹ E. ARTEAGA NAVA. "Tratado de Derecho Constitucional". Biblioteca de Derecho Constitucional. Oxford University Press. Volumen I. México: Oxford México S. A. de C. V., 2000, p. 36.

⁴⁰ J. CARPIZO. *La Constitución Mexicana de 1917*. 2a. edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, p. 244.

Aún lo antes expuesto, se esgrime que en México, se encuentra regido por un sistema presidencial, en el cual existe una preponderancia del Ejecutivo sobre el Legislativo y Judicial, existiendo por tanto un desequilibrio de poderes, tanto jurídicos como políticos, a favor del Ejecutivo.⁴¹

Conjuntamente, se instituye que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estructura un sistema presidencial, el cual se puede calificar de “puro”, en virtud de la falta de elementos parlamentarios preponderantes.⁴²

Es preciso señalar,⁴³ que el principio de división de poderes no es meramente un principio doctrinario, logrado de una sola vez y perpetrado inmóvil. Igualmente, analizando el artículo 49 de la Constitución Mexicana,

⁴¹ E. SERNA ELIZONDO. “Mitos y realidades ...”, op. cit., p. 846.

No obstante, ante dicha afirmación, en la actualidad a través de constantes reformas a la Constitución vigente, se ha buscado lograr un equilibrio formal y material entre los tres poderes principales, de manera que se ha logrado que decrezca la preponderancia del Ejecutivo.

A manera de ejemplo, existe Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en donde se establece que en los asuntos en donde el texto constitucional limita la discrecionalidad del Congreso o del Ejecutivo, la intervención y control del tribunal constitucional debe ser mayor, a fin de respetar el diseño establecido por la Constitución. De manera que la fuerza normativa del principio democrático y del principio de separación de poderes, tiene como consecuencia obvia que los otros órganos del Estado -y entre ellos, el juzgador constitucional-, deben respetar la libertad de configuración con que cuentan el Congreso y el Ejecutivo, en el marco de sus respectivas atribuciones.

Asimismo, la severidad del control judicial se encuentra inversamente relacionada con el grado de libertad de configuración por parte de los autores de la norma. De esta manera, resulta indiscutible que la Constitución Federal exige una modulación del juicio de igualdad, sin que eso implique ninguna renuncia de la Corte al estricto ejercicio de sus competencias de control.

(“ANÁLISIS CONSTITUCIONAL. SU INTENSIDAD A LA LUZ DE LOS PRINCIPIOS DEMOCRÁTICO Y DE DIVISIÓN DE PODERES”).

Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Noviembre de 2006. Página: 29. Tesis: 1a./J. 84/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Constitucional)

⁴² J. CARPIZO. *El presidencialismo mexicano*. 10a. edición. México: Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., 1991, p. 29.

⁴³ F. TENA RAMÍREZ. *Derecho Constitucional Mexicano ...*, op. cit., pp. 211 y 219.

se desprende que el principio de división de poderes federales, instituye una organización constitucional flexible o atenuada; por lo que no existe un “dislocamiento”, sino una coordinación de los poderes entre sí.⁴⁴

Se considera que nuestro actual régimen político, considera la esencia del pensamiento de Montesquieu. Sin embargo, de acuerdo con el contexto histórico contemporáneo que se está viviendo, conviene replantear el concepto de la división de poderes enmarcada en la Constitución; puesto que en frente a los tres poderes constitucionales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, existen órganos que participan del poder como: las instituciones gubernativas, los partidos políticos, organizaciones empresariales, medios de comunicación, entre otros.⁴⁵

En torno a este tema, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado lo siguiente:⁴⁶

El citado principio se desarrolla constitucionalmente mediante la atribución de competencias expresas conferidas a los órganos superiores del Estado; en ese sentido, el principio limita la actuación de las autoridades, lo que significa que todo aquello para lo que no están expresamente facultadas se encuentra prohibido y que sólo pueden realizar los actos que el ordenamiento jurídico prevé y, en particular, sobre las bases que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Por otra parte, este sistema competencial puede ser de diferentes formas, pues existen: a) prohibiciones expresas que funcionan como excepciones o modalidades de ejercicio de otras competencias concedidas; b) competencias o facultades de

⁴⁴ Cabe destacar, que no resulta loable ni beneficioso, otorgarle preponderancia a alguno de los denominados “poderes” sobre los otros, ya que los tres poseen una naturaleza de carácter esencial para el Estado.

⁴⁵ S. LÓPEZ ACOSTA. “El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público”. Coordinadores M. Gámiz Parral y J. E. Rivera Rodríguez. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, p. 546.

⁴⁶ **“PRINCIPIO DE DIVISIÓN FUNCIONAL DE PODERES. SUS CARACTERÍSTICAS.”** Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII. Febrero de 2006. Página: 1533. Tesis: P./J. 9/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Constitucional.

ejercicio potestativo, en donde el órgano del Estado puede decidir si ejerce o no la atribución conferida; y, c) competencias o facultades de ejercicio obligatorio, en las que el órgano del Estado al que le fueron constitucionalmente conferidas está obligado a ejercerlas.”

Tocante a la situación actual, en México se vive una situación compleja, la cual ha sido derivada de la crisis mundial, lo que conlleva a una reestructuración formal del federalismo, para hacer frente a dicha crisis, a través de las reformas constitucionales y legales correspondientes.⁴⁷

Aún lo anterior, se estima que junto a la idea de una nueva Administración Pública, se requiere de un rediseño de los equilibrios entre los Poderes, con la finalidad de hacer más fácil la formación de las mayorías, así como una nueva visión de desarrollo regional y de gobernabilidad del país.⁴⁸

Aunado a lo antes expuesto, y tocante al tema de la presente Tesis Doctoral, la aplicación de las correspondientes sanciones administrativas a los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal, no atenta contra el denominado principio de división de poderes.⁴⁹

⁴⁷ Se considera que el federalismo mexicano enfrenta nuevas realidades económicas, políticas y sociales, que conllevan a la actualización de las instituciones jurídicas.

(Véase C. ALMADA LÓPEZ. “El federalismo mexicano ante nuevas realidades”. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 188)

⁴⁸ M. CAMACHO SOLÍS. “Gobernabilidad y división de poderes”. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 113.

⁴⁹ A continuación se cita una tesis de la autoridad judicial, que corrobora lo antes señalado:

“RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 3o., FRACCIÓN II, 57, SEGUNDO PÁRRAFO, 60 Y 64, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, QUE ESTABLECEN LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS Y LAS AUTORIDADES COMPETENTES PARA IMPONERLAS, NO VIOLAN EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.

Los artículos 41, primer párrafo, 49 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establecen el principio de división de poderes, a través de los cuales se ejerce la soberanía popular, y que el Supremo Poder de la Federación,

Uno de los elementos característicos a considerar en el ámbito federal, es la denominada discrecionalidad, que pueden ser en beneficio del Estado, pero también se puede hacer un uso indiscriminado e ilegal de la misma ⁵⁰,

así como el poder público de los Estados, se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante lo anterior, **la intención del Constituyente no fue la de reservar a cada uno de los tres Poderes la emisión de actos propios de sus funciones, exclusivamente, sino que, en aras de permitir el funcionamiento de los propios órganos y a la vez lograr un equilibrio de fuerzas y un control recíproco que garantizara la unidad política del Estado en beneficio del pueblo mexicano, se estableció en algunos casos un mecanismo de colaboración basado en dos medios: por un lado, se exigió la participación de dos de los Poderes para la validez de un acto y, por el otro, se otorgaron a los Poderes facultades para emitir actos diversos a los que formalmente les correspondería; además, se atribuyó a los respectivos Poderes, especialmente al Legislativo y al Judicial, la potestad necesaria para emitir los actos que materialmente les corresponden, de mayor jerarquía, por lo que si al realizarse la división de poderes, el Constituyente en ninguna disposición reservó al Poder Legislativo, la emisión de la totalidad de los actos materialmente legislativos, al Ejecutivo los actos materialmente administrativos y al Judicial los actos materialmente jurisdiccionales, no existe fundamento para sostener que se transgrede el principio en cita por el hecho de que se confiera a una autoridad administrativa, legislativa o judicial la facultad de emitir actos diversos a los que formalmente le corresponden, ya que ello no implica que las facultades reservadas constitucionalmente al Poder Judicial reúnan dos o más poderes en una sola persona o corporación. En congruencia con lo anterior, se concluye que los artículos 3o., fracción II, 57, segundo párrafo, 60 y 64, fracción I, de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que **prevén las facultades de las autoridades administrativas para acusar, seguir el procedimiento respectivo e imponer, en su caso, las sanciones relativas, no quebrantan el principio de división de poderes**, porque si bien tales atribuciones no se encuentran reservadas en algún precepto de la Carta Magna en forma exclusiva al Poder Judicial, pues lo reservado a este Poder es la emisión de los actos materialmente jurisdiccionales de mayor jerarquía, es decir, las resoluciones inatacables que, con las salvedades establecidas en la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, erijan a los órganos judiciales en la última instancia a la que puedan acudir los gobernados para dirimir sus controversias.”**

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002. Página: 474. Tesis: 2a. CXXV/2002. Tesis Aislada. Materia [s]: Constitucional, Administrativa)

⁵⁰ Perjuicio que va entrelazado al tema de la intervención del Estado, la cual se ha dado por diversos motivos y en diferentes grados, ya que según sea el sistema económico y político enano de la sociedad, será el grado de intervencionismo del Estado.

Además, otra de las causas que ha favorecido al intervencionismo del Estado, es que temporalmente aumenta el poder del gobernante, aunque a largo plazo los perjudica, pues al ser un fenómeno progresivo, de no variar, se desembocará tarde o temprano en la quiebra y destitución del gobierno intervencionista, o en un estado totalitario, el cual tendrá que ejercer una coacción permanente sobre los gobernados, para que cumplan con lo que ordena.

en perjuicio de los gobernados.⁵¹

También, se reflexiona que en los últimos quince años, ha ocurrido una transición, en la cual México se movió de un sistema de partido hegemónico, donde un solo partido controlaba el acceso a la gran mayoría, casi la totalidad de las posiciones políticas relevantes en este país y donde las elecciones tenían siempre o casi siempre, un resultado conocido de antemano; por lo que existió una traslación de ese sistema, a un sistema competitivo, donde los resultados de las elecciones son inciertos; donde el margen de victoria es cada vez más y más cerrado (a muestra de ejemplo, se observan primero las elecciones municipales, luego las elecciones estatales y finalmente las presidenciales que se decidieron por un margen muy estrecho).⁵²

Otro aspecto importante de la transición, es la dispersión del poder, poder que antes se encontraba concentrado en la Presidencia de la República, de manera informal, no porque nuestra Constitución lo definía de esa manera, sino debido a las prácticas metaconstitucionales.

(Véase L. PAZOS DE LA TORRE. *Ciencia y Teoría Económica*. 23a. Edición. México: Editorial Diana, S. A., 1997, pp. 319 y 333)

⁵¹ Se estima que las facultades discrecionales tienen su razón de ser, en función de que es imposible que el legislador, desde un punto de vista amplio, pueda prever y normar todos los supuestos que puedan presentarse en la realidad; en tal virtud, algo o mucho, es lo que se deja al buen juicio de quien en determinado momento se desempeña en determinado momento, como autoridad.

(Véase E. ARTEAGA NAVA. "Tratado de Derecho Constitucional". Biblioteca de Derecho Constitucional. Oxford University Press. Volumen II. México: Oxford México S. A. de C. V., 2000, p. 159)

⁵² B. NACIF FERNÁNDEZ. Comprendido en el compendio de "Ponencias Magistrales en la Consulta Pública, de los Foros Temáticos Regionales para la Reforma del Estado". Tema: Régimen de Estado y Gobierno. Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, México: Congreso de la Unión, 2008.

Siguiendo lo anterior, México se ha movido de un sistema de una presidencia dominante, a otro donde el Poder Legislativo vive una independencia que no se había conocido por mucho tiempo en el país; encontrándose la Presidencia frente a límites cada vez más contundentes y precisos a su poder; sus decisiones son revisadas y enfrenta poderosos contrapesos en un Congreso de la Unión que no controla.

El anterior panorama descrito, muestra básicamente el equilibrio de poderes que prevalece en el Gobierno Federal de México, aún frente a sus detractores.

1.2 LAS FUNCIONES DEL ESTADO.

Un tema importante, es el que tiene que ver con las funciones del Estado, sobre las cuales gira su entera actividad y justificación, tanto constitucional como legal, ante los gobernados y ante quienes se debe actuar en forma debida.

En virtud de la premisa establecida, concerniente a que la división de los órganos del poder estatal, trae aparejada una división en las funciones realizadas por los órganos Ejecutivo, Legislativo y Judicial, es que ahora se analizará aunque sea en forma sintetizada, lo correspondiente a dicho tema.⁵³

Se expresa que el Estado tiene objetivos, que las constituciones suelen enumerar como atribuciones o funciones gubernamentales, determinando los órganos competentes para efectuarlas; por lo que el denominado poder, fusionado en el gobierno, debe operar eficazmente, con la finalidad de que pueda subsistir.⁵⁴

⁵³ De acuerdo con J. LÓPEZ Y CONDE, las tres funciones esenciales del Estado, no pueden desvincularse o separarse, sino más bien deben estar conexas o interdependientes, como actividades de un todo que las involucra, siendo éste el poder público. En tal virtud, la doctrina de la división de poderes, se deberá entender como la separación, no de las funciones en que el poder público se traduce, sino de los órganos que lo integran, y así evitar la concentración en un solo. ("División de Poderes"..., op. cit., p. 129)

⁵⁴ H. BRISEÑO SIERRA. "El valor actual del principio de la división de poderes". Contenido en la versión web del Tomo II de la Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, p. 607.

Cabe manifestar, que el concepto de atribución comprende el contenido de la actividad del Estado; luego entonces, las funciones constituyen la manera en que se ejercitan las atribuciones. Entendiendo por actividad del Estado, el conjunto de actos materiales y actos jurídicos, llevados a cabo dentro de un ordenamiento jurídico.

(Véase G. FRAGA. *Derecho Administrativo* ..., op. cit., pp. 13 y 26)

Resulta loable establecer que la función pública desborda los límites meramente legales, requiriendo de un enfoque interdisciplinario, en el cual confluyen las materias de Derecho Constitucional, Derecho Político, Sociología, Economía, entre otras; por lo que la función pública debe ser analizada en un contexto global.⁵⁵

En primera instancia, las funciones del Estado, desde el punto de vista administrativo, se clasifican en dos rubros:⁵⁶

a) Punto de vista formal, subjetivo u orgánico.

En este supuesto, se toma en cuenta el órgano que realiza la función, excluyendo la naturaleza de la actividad; de tal forma, las funciones serán formalmente legislativas, administrativas o judiciales, según estén conferidas a los órganos Legislativo, Ejecutivo o Judicial, respectivamente.

b) Punto de vista objetivo o material.

Aquí se considera la naturaleza intrínseca de la función, sin importar el órgano al que le compete. De acuerdo a ello, las funciones serán materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según cumplan con los requisitos que el ordenamiento jurídico le atribuya a cada uno de esos grupos.

⁵⁵ V. M. GONZÁLEZ-HABA GUIADO. Comenta el libro de Juan Junquera González. “La Función pública en la «Europa de los Doce»”. Versión en CD de la Revista Española de Derecho Administrativo. Número 051. Año 1986. Julio/Septiembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1986.

Al respecto, se reflexiona que la función pública repercute en diversas materias del Derecho y de otras Ciencias del conocimiento; en tal virtud, también se deberá analizar desde una connotación global, toda propuesta de creación de un determinado organismo nacional o federal, como se analizará más adelante en la presente Tesis.

⁵⁶ G. FRAGA. *Derecho Administrativo* ..., op. cit., p. 29.

Sobre el punto en comento, es necesario aclarar que las funciones tienen la connotación de públicas, por su ubicación competencial y no por su propia e intransferible naturaleza jurídica.

(Véase H. BRISEÑO SIERRA. “El valor actual del principio ..., op. cit., p. 17)

1.2.1 La función administrativa.

Analizado desde el punto de vista formal la referida función, y siguiendo el ordenamiento constitucional, corresponde a toda actividad que realiza el órgano Ejecutivo, que en el caso de México a nivel federal lo encabeza el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁷

Mientras que a nivel local, son los Gobernadores y Presidentes Municipales, en su correspondiente ámbito territorial estatal y municipal, y en el Distrito Federal, el Jefe de Gobierno y los Delegados, en su respectivo ámbito de competencia.⁵⁸

⁵⁷ Respecto a España, el nivel estatal lo preside el Rey como Jefe de Estado y el Presidente de España como titular del Gobierno Español.

Por su parte en el nivel autonómico, el titular es el Presidente de la Comunidad Autónoma respectiva.

Respecto al nivel provincial, el gobierno y la administración autónoma de las provincias se encuentran encomendados a Diputaciones Provinciales u otras Corporaciones de carácter representativo.

En el nivel municipal, los municipios son presididos por un Alcalde.

Al respecto, se considera que la Corona es un conjunto de prerrogativas y atribuciones que se ejercen por los múltiples órganos estatales y, entre los cuales, el Rey es el más relevante y representativo. En tal virtud, en las Monarquías constitucionales, la Corona agrupa y unifica las facultades que en su nombre ejerce el Gobierno, también las actividades derivadas del Parlamento e incluso se relacionan también con la Corona (y con el Rey que es su más clara encarnación), así como las que tienen que ver con la administración de justicia y, muy singularmente, el llamado derecho de gracia. De manera que el Rey se convierte en el “eje fundamental del sistema”, entendiendo a la Corona en una triple vertiente: como símbolo de la unidad y permanencia del Estado, en su función de árbitro moderador y como la cúpula simbólica del poder Ejecutivo.

(Véase M. ÁLVAREZ RICO y V. GONZÁLEZ HABA. *Administración y Función Pública en España*. 2a. edición. España: Editorial Dykinson, 1998. pp. 56 a 58)

⁵⁸ Sobre el Distrito Federal, existen versiones tendientes a la expedición propia de su conformación política, con la finalidad de transformarlo jurídicamente, para que adquiriera el status de una Entidad Federativa, con las ventajas que ello representa, como lo es la plena autonomía.

En la actualidad el Ejecutivo y Legislativo Federales tienen funciones formales que ejercitan en torno al Distrito Federal, cuando en los 31 Estados del país, dicha injerencia no sucede. Sin embargo, esta postura no toma en cuenta que histórica y jurídicamente, al Distrito Federal se le ha visto como un ente público *sui generis*, ya que en este residen

El punto de vista material en la función administrativa, se traduce en aquella que tiene por objeto, crear situaciones jurídicas concretas e individuales al ejecutar la ley, así como la satisfacción de las necesidades colectivas y de los intereses públicos, mediante actos materiales.⁵⁹

los tres órganos federales del Estado Mexicano, al igual que la gran mayoría de sus órganos desconcentrados y organismos descentralizados.

⁵⁹ F. HAMDAN AMAD. "Las facultades legislativas del Presidente de la República". Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 5. Número 5. México: Escuela Libre de Derecho, 1981, pp. 175 y 176.

1.2.2 La función legislativa.

Desde un punto de vista formal y constitucional, la función legislativa en México a nivel federal, se ejerce por el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos (también denominado como Congreso de la Unión), el cual se integra por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.⁶⁰

Los Estados desempeñan la citada función, por medio de sus Congresos locales, y el Distrito Federal a través de la Asamblea Legislativa.

Contemplando la función legislativa con la directriz material, tal función es la Ley, la cual se define como el acto que crea, modifica o extingue una situación jurídica general. Presentando las siguientes características: generalidad, abstracción, impersonalidad, permanencia, obligatoriedad imperatividad y coercibilidad.⁶¹

⁶⁰ En España, a nivel estatal, se desempeña por las Cortes Generales, integrada por el Congreso de los Diputados y el Senado.

En el nivel autonómico, se establece la existencia de Asambleas de las Comunidades Autónomas.

⁶¹ G. FRAGA. *Derecho Administrativo ...*, op. cit., pp. 41 y 42.

1.2.3 La función judicial.

Atendiendo al punto de vista formal y con fundamento en la normatividad competente, el artículo 1 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, dispone que el Poder Judicial de la Federación se ejerce por: ⁶²

⁶² En relación a España, con fundamento en el artículo 2 de la Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial, el ejercicio de la potestad jurisdiccional corresponde exclusivamente a los Juzgados y Tribunales determinados en las leyes y en los tratados internacionales. Y de acuerdo con el artículo 26 de la misma Ley, el ejercicio de la potestad jurisdiccional se atribuye a los siguientes Juzgados y Tribunales:

- Juzgados de Paz.
- Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Penal, de lo Contencioso-administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria.
- Audiencias Provinciales.
- Tribunales Superiores de Justicia.
- Audiencia Nacional.
- Tribunal Supremo

Al respecto, se hace alusión al Consejo General del Poder Judicial, el cual constituye el órgano de gobierno autónomo del Poder Judicial, con competencia en todo el territorio nacional. Siendo el órgano de gobierno de todos los Juzgados y Tribunales que integran el Poder Judicial y, con subordinación a él, ejercen sus funciones las Salas de Gobierno del Tribunal Supremo, de la Audiencia Nacional y de los Tribunales Superiores de Justicia, así como los demás órganos jurisdiccionales con atribuciones gubernativas en sus respectivos ámbitos orgánicos (Presidentes de los Tribunales y Audiencias, Jueces Decanos, Juntas de Jueces y Jueces).

Aclarándose que el mencionado Consejo es un órgano constitucional que se sitúa en una posición institucional de paridad con los demás órganos constitucionales, como el Gobierno, el Congreso de los Diputados, el Senado y el Tribunal Constitucional, encontrándose investido de las garantías de superioridad e independencia características de éstos en su orden respectivo y, por ello, está legitimado para plantear conflictos de atribuciones ante el Tribunal Constitucional frente a los demás órganos constitucionales en defensa de sus competencias.

También se aclara que el citado Consejo pese a ser el órgano de gobierno del Poder Judicial, no es un órgano jurisdiccional, ni forma parte de éste.

A nivel autonómico y local, según corresponda, el ejercicio de la potestad jurisdiccional se atribuye a los siguientes Juzgados y Tribunales: Juzgados de Paz; Juzgados de Primera Instancia e Instrucción, de lo Mercantil, de Violencia sobre la Mujer, de lo Penal, de lo Contencioso-Administrativo, de lo Social, de Menores y de Vigilancia Penitenciaria; Audiencias Provinciales; Tribunales Superiores de Justicia; Audiencia Nacional y Tribunal Supremo.

Cabe señalar, que de alguna forma, como institución judicial principal relacionada con los derechos fundamentales, las cuestiones de inconstitucionalidad y la resolución de los conflictos constitucionales, se encuentra como órgano judicial garante, el Tribunal Constitucional.

- I.-** La Suprema Corte de Justicia de la Nación;
- II.-** El Tribunal Electoral;
- III.-** Los Tribunales Colegiados de Circuito;
- IV.-** Los Tribunales Unitarios de Circuito;
- V.-** Los Juzgados de Distrito;⁶³
- VI.-** El Consejo de la Judicatura Federal;
- VII.-** El jurado federal de ciudadanos⁶⁴, y
- VIII.-** Los tribunales de los Estados y del Distrito Federal en los casos previstos por el artículo 107, fracción XII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los demás en que, por disposición de la ley deban actuar en auxilio de la Justicia Federal.⁶⁵

Por su parte, en el nivel local, referente a los Estados y el Distrito Federal, son competentes los respectivos Tribunales Superiores de Justicia, Consejos de la Judicatura y Juzgados de diversa materia y competencia, dependiendo de una jerarquía jurídica.

⁶³ En la materia de responsabilidades de los servidores públicos, es de resaltar la actuación de los Juzgados de Distrito, puesto que tienen como función principal la de resolver en primera instancia el amparo contra leyes, concretamente contra la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos o la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, según sea el caso, cuando los quejosos consideran que se han violado sus garantías individuales, también denominados como derechos fundamentales.

⁶⁴ Siguiendo los artículos 56 a 58 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el Jurado Federal de Ciudadanos es competente para resolver, a través de un veredicto, las cuestiones de hecho que le sean sometidas por los Jueces de Distrito de acuerdo a la Ley, el cual conocerá de los delitos cometidos por medio de la prensa contra el orden público o la seguridad exterior o interior de la Nación, y los demás que determinen las leyes. Dicho Jurado, se formará de siete ciudadanos designados por sorteo, en los términos que establece el Código Federal de Procedimientos Penales.

⁶⁵ El artículo 107, fracción XII constitucional hace alusión a las controversias judiciales relacionadas con la violación a las garantías de los artículos 16, 19 y 20, artículos que se relacionan con la materia penal.

Considerando el punto de vista material, la función judicial se refiere a la aplicación de la correspondiente normatividad constitucional, legal o reglamentaria, a un caso concreto, resolviéndose una controversia, teniendo como fin inmediato el mantenimiento o restablecimiento el orden jurídico quebrantado.⁶⁶

Para una referencia general, los órganos principales del Poder Judicial de la Federación de México, tienen las siguientes funciones:⁶⁷

a) Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Es el Máximo Tribunal del país, integrado por once Ministros, de los cuales uno es su presidente.

La Suprema Corte puede funcionar en Pleno, es decir, cuando se reúnen todos los Ministros o al menos siete de ellos, o dividida en dos Salas, las que se componen de cinco Ministros, aunque se requiere de un mínimo de cuatro de ellos para sesionar.

El Presidente de la Suprema Corte de Justicia no forma parte de las Salas.

El Pleno puede conocer, entre otros, de los siguientes asuntos:

- Controversias constitucionales y acciones de inconstitucionalidad.
- Recursos de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o los Tribunales Unitarios de Circuito, entre otros casos, cuando subsista en el recurso el problema

⁶⁶ F. HAMDAN AMAD. "Las facultades legislativas ..., op. cit., p. 175.

⁶⁷ SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. El sistema jurídico Mexicano. 4a. Edición. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 15 a 17.

de constitucionalidad de normas generales.

- Casos en que las autoridades responsables traten de eludir el cumplimiento de una sentencia de autoridad federal.
- Denuncias de contradicción de tesis sustentadas por las Salas de la Suprema Corte, por los Tribunales Colegiados de Circuito o por el Tribunal Electoral.

Respecto a las Salas, la Primera conoce de las materias civil y penal, mientras que la Segunda se encarga de la administrativa y la laboral. Los asuntos que resuelven las Salas son, entre otros:

- ◆ Recursos de apelación contra sentencias dictadas en asuntos ordinarios en que la Federación sea parte.
- ◆ En algunos casos, recursos de revisión en amparo contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios
- ◆ En algunos supuestos, recursos de revisión contra sentencias que en amparo directo pronuncien los Tribunales Colegiados.
- ◆ Denuncias de contradicción de tesis que sustenten dos o más Tribunales Colegiados de Circuito.
- ◆ Asuntos delegados por el Pleno de la Suprema Corte para una mejor impartición de justicia o por existir ya jurisprudencia al respecto, o porque no entrañan la fijación de un criterio importante y trascendente.

b) Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Es un órgano especializado que se encarga de resolver cualquier impugnación o controversia presentada contra los actos o las resoluciones de las autoridades electorales, así como en los procesos electorales federales o locales, en última instancia, excepto las que se promuevan como acciones de inconstitucionalidad, por ser éstas competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Se integra por siete Magistrados de la Sala Superior y por tres Magistrados en cada una de las cinco Salas Regionales con que cuenta.

c) Tribunales Colegiados de Circuito.

Se integran por tres Magistrados y, entre otros asuntos, resuelven lo siguiente:

- Los juicios de amparo directo contra sentencias definitivas, laudos o resoluciones que pongan fin al juicio, en las materias civil, penal, laboral o administrativa, ya sea que la violación se cometa en ellas o durante el procedimiento.
- Los recursos que procedan contra autos o resoluciones que pronuncien los Jueces de Distrito, los Tribunales Unitarios o el superior del tribunal responsable, cuando, entre otros casos, desechen una demanda de amparo o concedan o nieguen la suspensión definitiva.
- Los recursos de revisión contra sentencias pronunciadas en la audiencia constitucional por los Jueces de Distrito, Tribunales Unitarios o el superior del tribunal responsable.

- Los recursos de revisión contra resoluciones definitivas de los tribunales de lo contencioso administrativo federales y del Distrito Federal.
- Los conflictos de competencia entre Jueces de Distrito o Tribunales Unitarios de Circuito en materia de juicios de amparo.
- Los asuntos delegados por el Pleno y las Salas de la Suprema Corte.

d) Tribunales Unitarios de Circuito.

Están a cargo de un solo Magistrado y conocen de las materias civil, laboral, penal o administrativa y tienen encomendado resolver principalmente:

- ⇒ Los juicios de amparo promovidos contra actos de otros Tribunales Unitarios de Circuito, que no sean sentencias definitivas.
- ⇒ Las apelaciones de juicios -excepto el de amparo, en el que debe promoverse la revisión ante Tribunales Colegiados- que se hayan tramitado en primera instancia ante los Juzgados de Distrito.
- ⇒ El recurso de denegada apelación (cuando un Juez de Distrito niega el trámite de una apelación).
- ⇒ Los conflictos de competencias entre Jueces de Distrito y la calificación de impedimentos y excusas, excepto en lo relativo a los juicios de amparo.

e) Juzgados de Distrito.

Son los órganos jurisdiccionales de primera instancia del Poder Judicial de la Federación. Algunos de estos órganos están especializados sólo en una materia -penal, administrativa, civil o laboral-, mientras que otros conocen de dos o más materias.

A los Jueces de Distrito les corresponde resolver:

- ❖ Los juicios relacionados con la aplicación de leyes federales en las materias civil, laboral, penal y administrativa, o tocante a tratados internacionales.
- ❖ Los juicios de amparo indirecto en las materias civil, penal, administrativa y laboral.

1.3 SISTEMAS PARTICIPATIVOS.

Como ya se vislumbró anteriormente, en el poder del Estado participan diversos órganos, a través de los cuales el Estado desarrolla sus respectivas funciones competenciales, en atención al bien común de sus gobernados.

Al respecto, existen dos teorías tendientes a explicar la forma de injerencia de los referidos órganos, las cuales se mencionan a continuación, con sus correspondientes elementos característicos.

1.3.1 La teoría de la representación.

1.3.1.1 Concepto.

Esta teoría también es conocida como “teoría del mandato”, que tiene su punto de partida en modelos jusprivatistas, determina que las personas morales obran a través de los órganos que las representan; en tal virtud, al ser el Estado una persona moral, estiman que su actuación sólo puede exteriorizarse mediante sus funcionarios o servidores públicos, quienes son sus representantes legales.⁶⁸

⁶⁸ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., p. 60.

En la misma línea de pensamiento, esta teoría argumenta que el agente de la persona jurídica -como lo son las entidades administrativas, en su carácter de representados-, es el representante de la misma; en consecuencia, los efectos de su voluntad, exteriorizada frente a terceros, se imputan a la esfera jurídica del representado.

(Véase L. MORELL OCAÑA. *El Derecho Administrativo y sus fuentes. La Organización Administrativa y sus medios*. Tomo I. España: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2002, p. 358)

1.3.1.2 Importancia práctica.

Por otra parte, los defensores de la teoría en cuestión, desconocieron que en materia del desempeño de las funciones públicas, los principios e intereses fundamentados en el Derecho Administrativo y el Constitucional, son diversos a los del Derecho Privado, el cual principalmente tiene su fundamento en un Código de carácter Civil, el cual regula básicamente los intereses entre particulares.⁶⁹

Aunque, la anterior crítica de la teoría de la representación, no contempla que en la actualidad, se han tomado figuras jurídicas del Derecho Privado, con la finalidad de integrarlas al Derecho Público, para lograr de alguna forma, una eficacia y eficiencia en el ejercicio de las facultades públicas.⁷⁰

⁶⁹ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., pp. 60 y 61.

⁷⁰ Objetivos anteriores, que no dan los resultados positivos en el ámbito del sector público, en virtud de su característica y especial naturaleza jurídica *sui generis*, en principio sin fines de lucro.

Aunque, resulta loable recalcar que la referida integración se desarrolla mediante la aplicación de elementos públicos; en tal virtud, deberán preponderar éstos sobre las instituciones de carácter privado.

1.3.2 La teoría del órgano.

1.3.2.1 Concepto.

Se advierte que el Estado tiene una función específica y propia, que le da una realidad inconfundible, en medio de las demás formas de vida social, es una realidad unitaria y organizada, en donde intervienen diversos elementos, como son los humanos y materiales, que se conjugan y coordinan en una forma planificada.⁷¹

Con la finalidad de explicar la actuación del Estado, por medio de sus funcionarios o servidores públicos, la corriente más generalizada en la doctrina del Derecho Administrativo, es la teoría del órgano.

Dicha teoría fue formulada originalmente por la dogmática jurídica alemana del siglo XIX. Aún cuando los criterios establecidos en torno a la teoría del órgano, no se encuentran uniformados; puesto que mientras algunos aluden al órgano como la persona que expresa la voluntad del Estado (Presidente, Secretarios o Ministros, Directores), vislumbrando la vinculación órgano-persona. Otros lo identifican con la estructura material, la cual por Ley, tiene atribuidos un conjunto de facultades, con lo que se genera la relación de órgano-institución. Siendo la postura más generalizada, la que estima al órgano constituido por el conjunto de facultades y de personas que las ejercitan; en tal virtud la voluntad que manifiestan, no es de una persona física, sino del poder público.⁷²

⁷¹ H. GONZÁLEZ URIBE. *Teoría Política*. 7a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1989, pp. 288 y 289.

⁷² L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., pp. 61 y 63.

1.3.2.2 Clasificaciones.

Una primera clasificación se desarrollaría de la forma que se enuncia a continuación:

A) Facultativa.

El criterio de clasificación facultativa se refiere a las facultades que son atribuidas a los órganos de la Administración, lo que da lugar a las sucesivas dos categorías:⁷³

a) De órganos de autoridad.

Cuando la competencia otorgada a un órgano implica la facultad de desempeñar actos de naturaleza jurídica, que repercuten en la esfera de los particulares, imponiendo a éstos sus determinaciones, y encontrándose investidos dichos órganos públicos de facultades de decisión y ejecución.

b) De órganos auxiliares.

A este tipo de órganos, las facultades que se les atribuyen se limitan a ser un elemento de apoyo a los órganos de autoridad, preparando los diversos asuntos, ya sea de carácter consultivo, técnico o material, a fin de que las autoridades tomen sus resoluciones.

⁷³ G. FRAGA. *Derecho Administrativo ...*, op. cit., pp. 125 y 126.

B) Funcional.

Desde el punto de vista de las funciones realizadas por los órganos, se ubican los sucesivos tipos: ⁷⁴

- **Activos**, si las funciones exclusivas del órgano radican en la expresión de declaraciones de voluntad.
- **Consultivos**, si las funciones exclusivas del órgano se vinculan a la emisión de declaraciones de juicio.
- **Deliberantes**, son los órganos colegiados que no deciden o expresan formalmente opiniones, pues su función radica en asesorar o proveer información a uno o varios de sus integrantes, a través de la comunicación existente entre los mismos.
- **De control**, si las funciones exclusivas del órgano, se relacionan con la exteriorización de actos de fiscalización respecto al funcionamiento de otros órganos.

C) Diversa.

Dentro de esta categoría, se tiene en cuenta que dicha clasificación puede ser objeto de distintas combinaciones, siendo difícil encontrar órganos administrativos que se ajusten exclusivamente en una de ellas: ⁷⁵

- ❖ Órganos unipersonales y colegiados.

⁷⁴ J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen I, ..., op. cit., p. 388.

⁷⁵ J. BERMEJO VERA Y OTROS. *Derecho Administrativo Básico. Parte General*. 3a. Edición. España: Editorial Egido, S. L., 1999, pp. 132 y 133.

Los primeros se refieren a órganos de titular individualizado, es decir, una sola persona expresa la voluntad del órgano en cuestión.

Mientras que los segundos, se integran por varias personas físicas, quienes confluyen simultáneamente a la formación de la voluntad del órgano.

❖ Órganos activos, consultivos y de control.

La presente clasificación atiende a las funciones que se desarrollan.

De manera que los órganos activos deciden, los consultivos apoyan con su experiencia y conocimientos técnicos, la decisión de los primeros, y los de control supervisan y verifican o, en su caso, anulan o sustituyen la decisión de los primeros.

❖ Órganos burocráticos y mixtos.

Se refiere a la composición del órgano, por lo que los burocráticos están integrados únicamente por personal representante de las Administraciones Públicas. Por su parte los órganos mixtos contienen además a representantes de intereses sociales de carácter plural, mediante el mecanismo de participación.

❖ Órganos centrales y periféricos.

Atiende al ámbito territorial en que se desarrolla su competencia.

Los primeros se encuentran en la estructura organizativa principal, extendiendo su competencia a todo el territorio de la Administración Pública de la que forman parte. Los organismos periféricos limitan sus competencias a una parte de territorio.

- ❖ Órganos cuyas decisiones agotan o no la vía administrativa.

Se refiere a la firmeza o no de lo resuelto por el órgano, con fundamento en una Ley o Reglamento, que sólo podrá ser recurrida ante la autoridad judicial.

- ❖ Órganos superiores y directivos.

Los primeros establecen los planes de actuación del órgano que está bajo su control. Y los segundos se encargan de su desarrollo y ejecución.

1.3.2.3 Importancia práctica.

Atendiendo a un punto de vista subjetivo,⁷⁶ se opina que la Administración Pública es una gran organización, conformada por un conjunto de organizaciones, las cuales se encuentran constituidas en diversos niveles o jerarquías.⁷⁷

Al respecto, se fundamenta que el concepto de órgano instaaura el punto de arranque de la teoría jurídica de la organización pública. Además, es el núcleo central del sector de tal organización, la cual ha tenido históricamente un mayor desarrollo en la organización de las Administraciones Públicas.

No obstante, su desarrollo ordenado y coherente ha presentado diversas dificultades, como lo son: su escasa madurez (inicia en la dogmática alemana de fines del siglo XIX), su desarrollo se ha dificultado por la mentalidad relacional y bilateralista del Derecho (sustentando la negación de toda relevancia jurídica de la materia organizativa) y la aceptación generalizada que experimenta el concepto en los primeros treinta años de este siglo por diferentes materias del Derecho (lo que ha provocado un análisis doctrinal dispar).

⁷⁶ R. PARADA. *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*. Tomo II. 14a. edición. España: Editorial Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S A., 2000, p. 12.

⁷⁷ Se destaca la estructuración de las Administraciones Públicas, desde el ámbito interior, “en una red de unidades funcionales abstractas”, en donde cada una de ellas, realiza las funciones que les corresponden, gestionándose estas funciones por y bajo la responsabilidad de una persona física o grupo de personas, quienes detentan la dirección y jefatura de la unidad respectiva, en conjunción con personas que los auxilian en el desempeño de las funciones. Utilizando para ello, recursos materiales, como lo son los bienes muebles e inmuebles.

(Véase J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen I. 4a. edición. España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2002, p. 380)

Sin embargo, se establece que “el órgano no es más que el producto de la formalización jurídica de una realidad organizativa, llámese *ufficio* o unidad funcional”.⁷⁸

Se suele expresar que las nuevas perspectivas organizativas, no se circunscriben en la elaboración de nuevas “recetas”, para una gestión eficaz, sino que se conforman como instrumentos analíticos, con la finalidad de interpretar una parte significativa de la realidad de las organizaciones; en consecuencia existen diversos puntos de contacto, entre las orientaciones organizativas contemporáneas con la Administración Pública, como una organización específica y diferenciada.⁷⁹

La actividad del Estado se manifiesta u ostenta, por medio de la actuación de sus gobernantes, los cuales actúan formando parte de estructuras del Estado, denominados órganos. Lo anterior, prevé la existencia dentro del Estado, de estructuras particulares cuya misión consiste en realizar sus respectivas funciones de competencia; razón por la cual, los órganos diferenciados en su funcionamiento y estructura, en su conjunto, integran el Gobierno y la Administración del Estado.⁸⁰

De esta manera, la función administrativa impone la necesidad de crear diversos órganos (los cuales se caracterizan por ser esferas especiales de competencia) e integrar a las personas físicas que ejerciten dicha competencia; en tal virtud, no se puede confundir el órgano con su titular, ya que siendo éste una persona física, tiene junto a la necesidad de

⁷⁸ J. A. SANTAMARÍA PASTOR. “La teoría del órgano en el Derecho Administrativo”. Revista Española de Derecho Administrativo. Número 040-041. Año 1984. Enero/Marzo. España: Civitas Ediciones, S. L., 1984, pp. 43, 44 y 57.

⁷⁹ C. RAMIÓ MATAS. *Teoría de la organización y Administración Pública*. España: Editorial Tecnos, S. A., 1999, pp. 36 y 37.

⁸⁰ F. PORRUA PEREZ. *Teoría del Estado* ..., op. cit., p. 378.

satisfacer sus intereses particulares, la realización de una actividad en interés del Estado, mediante el ejercicio de sus funciones.⁸¹

A continuación, se desarrollará una clasificación de los órganos, atendiendo solamente a los criterios facultativos y funcionales.

⁸¹ G. FRAGA. *Derecho Administrativo ...*, op. cit., pp. 122 y 123.

1.3.3 La teoría predominante.

Se esgrime que la teoría moderna de la organización, no constituye, de ninguna forma, un único cuerpo de pensamiento, lo más unificador que se puede encontrar, es un esfuerzo para contemplar a la organización en su totalidad.⁸²

Aún lo antes expuesto, se puede considerar que entre las teorías de la representación y la del órgano, la que prevalece, con las particularidades que se le pueden dotar en cada Estado, es la teoría del órgano.⁸³ De manera, que un Estado actúa en una unidad funcional, es decir, el Estado se desempeña a través de sus diversos órganos funcionales integrales, mismos que se conforman de personas físicas, quienes ejercitan sus respectivas funciones competenciales, fundamentadas en la normatividad constitucional y legal.⁸⁴

⁸² Postura de Scott, citado por F. A. NIGRO y LL. G. Nigro. *Administración Pública Moderna*. Traducción de M. González Díaz. España: Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) 1981, p. 154.

⁸³ También, se argumenta que la doctrina del órgano administrativo, tiene una importancia decisiva, mediante la cual se explica la actuación administrativa, así como la división del trabajo y de las funciones atribuidas a la Administración Pública; por lo que la ésta se constituye de un conjunto de órganos, dotándolos la normatividad correspondiente de un ámbito material de competencias y la posibilidad de dictar resoluciones y actos administrativos.

(Véase J. BERMEJO VERA Y OTROS. *Derecho Administrativo Básico. Parte General ...*, op. cit., pp. 131 y 132)

⁸⁴ A su vez, se determina que la Administración Pública se encuentra dentro del sistema organizatorio del Estado de Derecho, ya que es en el sometimiento de la Administración a la Ley -lo cual se deriva de las propias exigencias internas del Estado de Derecho-, en donde la Administración encuentra su peculiar y moderno sentido.

(Véase R. MARTÍN MATEO y J. J. Díez SÁNCHEZ. *Manual de Derecho Administrativo*. 26a. Edición. España: Editorial Aranzadi, S. A., 2007, p 33)

1.4 LA INTERVENCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO.

1.4.1 La finalidad jurídica-administrativa de la Organización.

Sin lugar a dudas, el régimen disciplinario del Derecho Administrativo, se ha visto influenciado por los Tratados Internacionales, firmados en su momento por España y México. Uno de ellos, y por las materias contempladas relacionadas con las materias jurídicas-administrativas, es el relacionado con la relevante Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos (OCDE).⁸⁵

La OCDE es una organización internacional intergubernamental que reúne a diversos países industrializados, los cuales de alguna forma son parte integrante de la denominada economía de mercado, así como en la consiguiente globalización o mundialización que actualmente marca la pauta en el actuar de los países.⁸⁶

Inicialmente 20 países firmaron la Convención de la Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económicos el 14 de diciembre de 1960.

⁸⁵ La presente información fue proporcionada por la Secretaría de la Función Pública de México.

⁸⁶ Los siguientes países son miembros de la Organización: Canadá, Reino Unido, Dinamarca, Islandia, Francia, Noruega, Turquía, España, Portugal, Irlanda, Bélgica, Alemania, Grecia, Suecia, Suiza, Austria, Holanda, Italia, Japón, Finlandia, Australia, Nueva Zelanda, México, República Checa, Hungría, Polonia, Corea, Luxemburgo y República Eslovaca.

Es de mencionarse que el 16 mayo del 2007, el Consejo ministerial de la OCDE resolvió empezar a discutir el acceso de Chile, Estonia, Israel, Rusia y Eslovenia. Además, de fortalecer su cooperación con Brasil, China, India, Indonesia y Sudáfrica, a través de un incremento en sus relaciones o establecerlos como miembros plenos.

Otros candidatos a miembros plenos son el restante aún no incluido de la Unión Europea: Bulgaria, Chipre, Letonia, Lituania, Malta y Rumania.

Desde entonces, 10 países se han sumado y se han convertido en miembros de la Organización.

En la OCDE, los representantes de los países miembros se reúnen para intercambiar información, así como para armonizar políticas, con la finalidad de maximizar su crecimiento económico y coadyuvar a su desarrollo, y de alguna forma tener consecuencias positivas en los países no miembros.⁸⁷

Cabe señalar, que la OCDE tiene sus bases en 1948, en la Organización para la Cooperación Económica Europea, misma que tuvo el objetivo de administrar el “Plan Marshall” para la reconstrucción europea.

En 1960, el Plan Marshall había cumplido su cometido; por lo que los países miembros acordaron invitar a los Estados Unidos de América y Canadá en la creación de una organización, encargada de coordinar las políticas entre los países occidentales.

La nueva organización recibió el nombre de Organización para la Cooperación y Desarrollo Económicos, con sede en París, Francia, firmándose la Convención el 14 de diciembre de 1960.

Entre los objetivos de la OCDE, figuran:

- Promover las políticas tendientes a:

⁸⁷ Desde un punto de vista general, el objetivo de la OCDE consiste en coordinar las políticas económicas y sociales de los países miembros.

Atendiendo a un punto de vista práctico, los trabajos que se realizan en la OCDE, se materializan en informes y recomendaciones de utilidad para las Administraciones Públicas y los Gobiernos de los países miembros, así como para una gran cantidad de estados no miembros de las diferentes partes del mundo que siguen con interés los trabajos de esta Institución, colaborando incluso, en alguno de sus Grupos de Trabajo.

- Realizar la mayor expansión posible de la economía y el empleo y un progreso en el nivel de vida dentro de los países miembros, manteniendo la estabilidad financiera, favoreciendo así el desarrollo de la economía mundial.
- Contribuir a una sana expansión económica en los países miembros, así como no miembros, en vías de desarrollo económico.
- Contribuir a la expansión del comercio mundial sobre una base multilateral y no discriminatoria, conforme a las obligaciones internacionales.

En torno a los compromisos entre los países miembros de la OCDE, se enlistan los siguientes:

- Promover la utilización eficiente de sus recursos económicos.
- En el terreno científico y técnico, promover el desarrollo de sus recursos, fomentar la investigación y favorecer la formación profesional.
- Diseñar políticas para lograr el crecimiento económico y la estabilidad financiera interna y externa, con la finalidad de evitar que aparezcan situaciones que pudieran poner en peligro su economía o la de otros países.
- Continuar los esfuerzos por reducir o suprimir los obstáculos a los intercambios de bienes y servicios, a los pagos corrientes, manteniendo y extendiendo la liberalización de los movimientos de capital.

Cabe hacer mención, de las finalidades de la mencionada Convención, mismas que se plasman en su artículo 1:

- a)** Promover y fortalecer las medidas para prevenir y combatir más eficaz y eficientemente la corrupción.
- b)** Promover, facilitar y apoyar la cooperación internacional y la asistencia técnica en la prevención y la lucha contra la corrupción, incluida la recuperación de activos.
- c)** Promover la integridad, la obligación de rendir cuentas y la debida gestión de los asuntos y los bienes públicos.

En el artículo 5 se señalan las siguientes políticas y prácticas de prevención de la corrupción para cada Estado parte:

- Promover la participación de la sociedad, reflejándose en los principios del imperio de la ley, la debida gestión de los asuntos públicos y los bienes públicos, la integridad, la transparencia y la obligación de rendir cuentas.
- Establecer y fomentar prácticas eficaces encaminadas a prevenir la corrupción.
- Realizar evaluaciones periódicas de los instrumentos jurídicos y las medidas administrativas pertinentes, a fin de determinar si son adecuados para combatir la corrupción.
- Colaborar entre sí y con las organizaciones internacionales y regionales pertinentes, en la promoción y formulación de las medidas referidas.
- Participar en programas y proyectos internacionales destinados a prevenir la corrupción.

1.4.2 Las pretensiones administrativas.

Dentro de uno de los temas a tratar por la OCDE, es el concerniente a la Administración Pública, en donde se hace alusión a la materia de la corrupción, buscando la OCDE dar cumplimiento en materia administrativa, a lo siguiente:

- Que los gobiernos tengan como objetivo el prevenir la exigencia o el ofrecimiento de sobornos a individuos y empresas en transacciones comerciales internacionales, para ello deberán:
 - a) Promover los cambios legales necesarios.
 - b) Crear y fortalecer las medidas administrativas, estructuras y mecanismos suficientes para prevenir, disuadir y sancionar el cohecho.
 - c) Impulsar entre los sectores público y privado los alcances de la Convención y la adopción de sus recomendaciones.
- Promover el establecimiento e imposición de sanciones a los servidores públicos que actúen ilícitamente.
- Establecer que el servidor público culpable pueda ser perseguido en cualquier país firmante de la Convención de la OCDE, independientemente del lugar en que cometió el ilícito.
- Capacitar a los servidores públicos en temas de transparencia, combate a la corrupción y ética pública.

- Vigilar la instalación y debido funcionamiento de los órganos internos de control de las dependencias y de las empresas, que prevengan y detecten conductas ilícitas.
- Detectar y denunciar conductas irregulares, para evitar transacciones ilícitas y los pagos extraoficiales.

Asimismo, en lo referente a los órganos encargados de prevenir la corrupción, el artículo 6 de la Convención en cuestión, alude a que

1. Cada Estado Parte, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, garantizará la existencia de un órgano u órganos, según proceda, encargados de prevenir la corrupción con medidas tales como:

- a) La aplicación de las políticas a que se hace alusión en el artículo 5 de la presente Convención y, cuando proceda, la supervisión y coordinación de la puesta en práctica de esas políticas;
- b) El aumento y la difusión de los conocimientos en materia de prevención de la corrupción.

2. Cada Estado Parte otorgará al órgano o a los órganos mencionados en el párrafo 1 del presente artículo la independencia necesaria, de conformidad con los principios fundamentales de su ordenamiento jurídico, para que puedan desempeñar sus funciones de manera eficaz y sin ninguna influencia indebida. Deben proporcionárseles los recursos materiales y el personal especializado que sean necesarios, así como la capacitación que dicho personal pueda requerir para el desempeño de sus funciones.

3. Cada Estado Parte comunicará al Secretario General de las Naciones Unidas el nombre y la dirección de la autoridad o las autoridades que puedan ayudar a otros Estados Parte a formular y aplicar medidas concretas de prevención de la corrupción.

Es de mencionarse que en 1996, la OCDE emitió un informe sobre el tema de “Ética en el Servicio Público: asuntos y prácticas de actualidad”, el cual presenta los siguientes elementos distintivos para definir y crear una infraestructura ética: ⁸⁸

- Compromiso político.
- Códigos de conducta viables.
- Mecanismos de socialización profesional.
- Coordinación ética.
- Condiciones que apoyen el servicio público.
- Efectivo sistema legal.

⁸⁸ Los componentes antes descritos tienen tres funciones: control, orientación y gestión. Aunque en la práctica, cada elemento puede tener más de una función.

El control puede lograrse mediante los tres componentes siguientes: un marco legal que permita la investigación y acusación de manera independiente; mecanismos adecuados de responsabilidad y el de sociedad civil activa.

Por su parte, la orientación puede conseguirse a través de los tres componentes siguientes: un compromiso bien articulado de los líderes políticos; códigos de conducta que determinen los valores y normas y actividades de socialización profesional tales como la educación y la formación.

Mientras que la gestión puede lograrse mediante los dos elementos restantes, unas condiciones sólidas de servicio público basadas en políticas eficaces de recursos humanos y una coordinación de la infraestructura, bien mediante un departamento u organismo central de gestión ya existente o mediante un organismo especial con competencias en materia ética.

Aclarando que la combinación y graduación ideales de estas funciones dependerá del entorno cultural y político administrativo de cada país.

(Véase R. MARTÍNEZ PUÓN. “Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México”. VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrada en Lisboa del 8 al 11 de octubre de 2002. Portugal, 2002, p. 9)

- Mecanismos de responsabilidad eficientes.
- Sociedad civil activa.

En 1998, el Consejo de la OCDE sugirió “Recomendaciones en la mejora de la Conducta Ética en el Servicio Público”, recomendando a sus países miembros establecer acciones para mejorar el funcionamiento de las instituciones, mediante la promoción de conductas éticas en el servicio público a través de:

- ❖ Desarrollar y revisar regularmente políticas, procedimientos, prácticas e instituciones que influyen en la conducta ética del servicio público.
- ❖ Promocionar una acción gubernamental que mantenga altos standards de conducta y combata la corrupción en el sector público.
- ❖ Incorporar la dimensión ética dentro de los sistemas directivos, que aseguren que sus prácticas están en concordancia con los valores y principios del servicio público.
- ❖ Combinar juiciosamente, aspectos ideales de sistemas de dirección éticos con aspectos normativos.
- ❖ Determinar los efectos de las reformas de la dirección pública en la conducta ética del servicio público.
- ❖ Usar como referencia los Principios para la Gestión Ética en la Administración Pública, para asegurar altos standards de conducta ética

Acto seguido, se plantearon los siguientes 12 principios:

1. Los standards éticos del servicio público deben ser claros.
2. Los standards éticos deben estar reflejados en el sistema legal.
- 3.- La gestión ética debe ser asequible a todos los funcionarios.
4. Los funcionarios públicos deben conocer sus derechos y obligaciones cuando descubren una mala conducta.
5. El compromiso político con la ética debe reforzar la conducta ética de los funcionarios.

6. El proceso de toma de decisiones debe ser transparente y abierto a inspección.
7. Líneas guía claras en la interacción entre el sector público y privado.
8. Los directivos deben demostrar y promocionar conductas éticas.
9. Las políticas de gestión, procedimientos y prácticas deben promocionar la conducta ética.
10. Las condiciones del servicio público y la dirección de recursos humanos deben promocionar la conducta ética.
11. Los mecanismos adecuados de responsabilidad deben estar incluidos en el servicio público
12. Deben existir sanciones y procedimientos adecuados para tratar las malas prácticas.

1.4.2.1 En España.

De acuerdo a la información del Ministerio de Asuntos Exteriores y de Cooperación, España es miembro de la OCDE desde su creación en 1961, habiendo firmado el 14 de diciembre de 1960, junto con otros 19 países, la Convención de la Organización de Cooperación y Desarrollo Económicos, que dio lugar a su nacimiento.⁸⁹

A partir de ese momento, la Administración Española ha participado en los trabajos que la Institución ha venido desarrollando. Esta participación se lleva a cabo a través de la Representación Permanente de España ante la OCDE en París, con el apoyo de la asistencia de expertos y responsables de los diferentes Departamentos Ministeriales a los grupos de trabajo específicos, al igual que hacen el resto de los estados miembros.

Además, se señala que ser un estado miembro de la OCDE, y participar en sus trabajos y en la dirección y gestión del Organismo, conlleva una serie de ventajas y beneficios para España, entre las que se encuentran:

:

- El acceso a una información abundante y específica sobre materias económicas y sociales, de los 30 países más avanzados del mundo, así como de muchos otros con los que la Organización colabora. La mencionada información comprende datos elaborados con criterios homogéneos, lo que permite las comparaciones.
- El acceso a los análisis sobre estos datos realizados por los expertos de la OCDE. En particular, la elaboración de criterios sobre las “buenas prácticas”, esto es, las medidas que resultan eficaces para hacer frente a problemas o situaciones, a los que todos los países más tarde o más temprano deben de enfrentarse, aunque con diferente intensidad.
- La participación en la elaboración de esos criterios, aportando las experiencias llevadas a cabo en España, y que pueden ser una referencia útil para otros.

⁸⁹ España depositó el instrumento de ratificación el 3 de agosto de 1961.

- El sometimiento periódico a análisis o auditorías sobre la evolución de la economía y la política económica que se está realizando, lo cual aporta un elemento de crítica rigurosa, de carácter técnico, fuera de todo planteamiento político.
- La participación activa en la dirección y gestión de la OCDE, con todo lo que implica de influencia en el resto del mundo.
- La posibilidad de tener ciudadanos españoles trabajando como expertos en el seno de la Organización, con lo que ello implica de formación de especialistas en las diferentes materias.

Si en España en los años 60 y 70, dadas las características que tenía el entonces sistema económico y la inexistencia de un sistema democrático parlamentario, la participación en la OCDE fue más bien pasiva, limitándose prácticamente a recibir ideas de racionalización y modernización, en la actualidad, con el potencial que supone ser la octava economía del mundo desarrollado, la participación de España en la OCDE es mucho más activa.

Hoy en día, el Ministerio de Administraciones Públicas mantiene una estrecha colaboración con la Dirección de Buen Gobierno y Desarrollo Territorial de la OCDE, con la finalidad de buscar mecanismos que mejoren la eficacia de la Administración y generen una mayor confianza. Las medidas adoptadas en los últimos tiempos en materia de regularización de “conflicto de intereses”, es un claro reflejo de este trabajo.

Considerándose además, que si bien el trabajo de la OCDE se centra en el análisis del Desarrollo Económico y los factores de tipo estructural que influyen en él, su ámbito de aplicación abarca también, entre otras cuestiones, las sociales, medioambientales, de buen gobierno de las instituciones, energía, educación, economía de la salud, actividades industriales y de servicios, comercio y ayuda al desarrollo.

En torno a la participación de España en la OCDE,⁹⁰ se ha sostenido que dicha participación, de alguna forma ha contribuido a un “comportamiento macroeconómico extraordinario”, en virtud de que España ha experimentado su décimo tercer año consecutivo de fuerte crecimiento.⁹¹

Aunado a lo anterior, en octubre de 2005, las autoridades públicas adoptaron el “Programa Nacional de Reformas”, el cual está en línea con la “Estrategia de Lisboa” seguido por la Unión Europea, con la finalidad de promover el crecimiento y el empleo.⁹²

A su vez, se sostiene que la mejora de los resultados de innovación de la economía española para estimular el crecimiento de la productividad, constituye uno de los principales objetivos del Gobierno de España, innovación que se logrará si se aumenta la efectividad de las políticas específicas relacionadas con la innovación, la mejora de los resultados del sistema educativo (estimulando la investigación pública) y el consiguiente establecimiento de un marco estructural.⁹³

⁹⁰ Véase OCDE. Estudios económicos. España. 2007, p. 11.

⁹¹ Cabe mencionar, la consideración realizada al respecto de la benevolencia económica en España, consistente en la existencia de un deterioramiento en determinadas áreas, como el elevado diferencial de inflación y los bajos tipos de interés reales, así como el crecimiento de fuentes de empleo y de la inmigración.

Temas que las autoridades públicas han optado acometer a mediano plazo.

⁹² OCDE ..., op. cit., p. 48.

⁹³ Idem., p. 145.

1.4.2.2 En México.

Ante la necesidad imperiosa de allegarse elementos jurídicos que contribuyan al mejoramiento de la Administración Pública, es que la Convención de la OCDE se firmó por México el 17 de diciembre de 1997. Aunque es aprobada por la Cámara de Senadores el 22 de abril de 1999, para ser publicada en el Diario Oficial de la Federación el 12 de mayo de 1999. Entrando en vigor para México el 26 de julio de 1999.⁹⁴

La aplicación de la Convención de la OCDE, ha significado para México los siguientes compromisos:

- ▶ Demostrar que nuestro sistema legal sea compatible con los lineamientos de la Convención.
- ▶ Realizar reformas, adiciones, derogaciones y abrogaciones legislativas tendientes a tipificar los ilícitos cometidos por servidores públicos.
- ▶ Comprobar que los sectores público y privado conozcan y estén cumpliendo los lineamientos de la Convención y sus implicaciones en el marco legal respectivo.

Se ha considerado que los beneficios para México, entre otros, son los siguientes:⁹⁵

⁹⁴ La aprobación de los Tratados Internacionales y convenciones diplomáticas que el Ejecutivo Federal suscriba, constituye una facultad exclusiva del Senado de la República, con fundamento en la fracción I del artículo 76 de la Constitución.

⁹⁵ Para dar cumplimiento a los objetivos de la OCDE, la Secretaría de la Función Pública ha desarrollado e implementado diversos programas, tendientes a que las partes involucradas en las diversas funciones públicas -como lo son los servidores públicos y en algunos casos las personas físicas o morales particulares-, hagan conciencia para evitar la corrupción a toda costa.

- Lograr una Administración Pública confiable.
- Afectación positiva del grado de inversión que se otorga a México.
- Impactar favorablemente las percepciones que son consideradas para la conformación de las encuestas y los estudios internacionales en materia de transparencia y corrupción.
- Fomentar una relación comercial más sana entre los países, lo que provoca la apertura de nuevas oportunidades de negocios para las empresas.

Una de las adiciones legislativas significativas, es la realizada al Código Penal Federal, con el artículo 222 bis, referente al cohecho a servidores públicos extranjeros, en los términos siguientes:

“Artículo 222 bis.- Se impondrán las penas previstas en el artículo anterior al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidamente en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I. A un servidor público extranjero para que gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II. A un servidor público extranjero para llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones

Dichos programas, han consistido básicamente, en el establecimiento de códigos de conducta y de documentos públicos claros y transparentes.

inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este artículo se entiende por servidor público extranjero, toda persona que ostente u ocupe un cargo público considerado así por la ley respectiva, en los órganos legislativo, ejecutivo o judicial de un Estado extranjero, incluyendo las agencias o empresas autónomas, independientes o de participación estatal, en cualquier orden o nivel de gobierno, así como cualquier organismo u organización pública internacionales.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta quinientos días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.”

Las sanciones a que hace referencia el artículo 222 del Código Penal Federal, son:

- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.
- Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cabe señalar, que en el segundo Foro Mundial de la OCDE, el cual se celebró en Estambul, Turquía, del 27 al 30 de junio de 2007, participó el C.P.C. Arturo González de Aragón, Auditor Superior de la Federación de

México, quien hizo uso de la palabra el jueves 28 de junio en la sesión paralela “Midiendo y Mejorando el Desempeño del Gobierno”, en donde destacó la trascendencia de utilizar indicadores objetivos y puntuales, orientados al análisis del desempeño de las acciones de gobierno y a la evaluación del cumplimiento de objetivos y metas, atendiendo a criterios de eficacia, eficiencia y economía.⁹⁶

El Auditor Superior de la Federación también añadió que al ser las Entidades de Fiscalización Superior las encargadas de promover la rendición de cuentas, resulta natural que sean éstas las llamadas a impulsar la creación de sistemas de evaluación al desempeño. Existiendo en la actualidad un amplio trabajo desarrollado por diversas instancias oficiales y privadas, en términos de la recopilación de información, como la estadística y de indicadores.

Además, planteó que el cúmulo de información debe ser ordenada, a fin de que sirva a los propósitos de la evaluación del desempeño, y proporcione elementos de comparación con la experiencia de otros países.

Aunado a lo anterior, un análisis de dicha información, integrada por datos de naturaleza cuantitativa y cualitativa, en un sistema de indicadores clave, permite:

- ✓ El diseño de políticas públicas.
- ✓ La medición y la mejora del desempeño de los gobiernos.
- ✓ Garantizar la rendición de cuentas y el buen gobierno.
- ✓ Evaluar el estado actual de la situación y su proyección a futuro.
- ✓ Detectar áreas de riesgo y oportunidades de mejora.

⁹⁶ Se comenta que el Segundo Foro es considerado como un éxito en términos de superar a la anterior edición en Palermo, Italia, ya que mientras que en el Primer Foro asistieron 540 personas de 45 países, en el Segundo Foro se contó con la asistencia de 1,189 personas; participaron 211 oradores provenientes de 51 países.

- ✓ Aplicar acciones correctivas y preventivas para asegurar los objetivos y las metas previstas.

En complementación a lo antes expresado, será necesario acatar las siguientes premisas:

- ❖ El diseño de toda política pública debe incluir un sistema de indicadores, los cuales permitan medir el cumplimiento de los objetivos y metas de corto y largo plazos.
- ❖ El sistema de indicadores debe permitir la comparación entre políticas públicas similares, con la finalidad de identificar las mejores prácticas, las brechas entre los diversos ejecutores y las oportunidades de mejora.
- ❖ Las mejores prácticas son aquellas que alcanzan sus objetivos y metas, con el máximo rendimiento y el menor costo posible, medidas a través de indicadores de eficiencia y eficacia. De manera que las mejores prácticas siempre se orienten hacia la obtención de resultados.

De acuerdo a lo anterior, la integración de México a la OCDE, ha contribuido al desarrollo eficaz y eficiente de su Derecho Administrativo, como acontece con el Derecho Administrativo Sancionador, en especial el relacionado con el régimen disciplinario.

II. LA PARTICIPACIÓN DEL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO.

Cabe señalar, que al estar encaminada la presente Tesis al estudio del régimen disciplinario existente en el ámbito de la Administración Pública Federal de México, y su consiguiente propuesta de reforma, y no así en los ámbitos Legislativo y Judicial Federales, ni el local, se analizará desde dicha perspectiva lo concerniente a la participación de los funcionarios o servidores públicos en tanto en España como en México.

Aunque, por su relación con el tema, en algunos puntos se realizarán algunas menciones de la intervención de las personas integrantes de los órganos Legislativo y Judicial, por poseer éstos también el carácter de funcionarios o servidores públicos federales.

2.1 SU CONCEPTUALIZACIÓN.

2.1.1 Generalidades doctrinales.

En virtud de las diversas funciones que desempeña todo funcionario o servidor público -quien también suele ser denominado como empleado público-, será el grado de responsabilidad a cargo.⁹⁷

Aunque a final de cuentas, desde un punto de vista general, su significado será acorde a su nexo con el organismo público en donde se encuentra adscrito.⁹⁸

⁹⁷ Se hace alusión también a la existencia del término de empleado público, además de la de funcionario o servidor público, con la finalidad de atender a los diversos términos con que se suele calificar a toda persona que labora en un órgano de carácter público como más adelante se observará, pero que a fin de cuentas son los que conforman el elemento humano de todo órgano público, elemento que tiene un carácter fundamental.

Asimismo, el artículo 8 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, conceptualiza a los empleados públicos, como aquellos que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales.

Instituyendo las siguientes clases de empleados públicos: Funcionarios de carrera, Funcionarios interinos, Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal, y Personal eventual.

⁹⁸ De acuerdo al Diccionario de la Lengua Española, existen las consiguientes definiciones:

- **funcionario, ria.**

(De *funcionar*).

1. m. y f. Persona que desempeña un empleo público.

2. m. y f. *Arg., Ec. y Ur.* Empleado jerárquico, particularmente el estatal.

Cabe señalar, que en el avance de la vigésima tercera edición, se realiza la siguiente enmienda:

1. m. y f. Persona que desempeña **profesionalmente** un empleo público.

- **servidor, ra.**

(Del lat. *servītor*, -ōris).

1. m. y f. Persona que sirve como criado.

2. m. y f. Persona adscrita al manejo de un arma, de una maquinaria o de otro artefacto.

De acuerdo a lo expresado en el anterior capítulo, son los funcionarios o servidores públicos, quienes se detentan como personas físicas, a través de los cuales actúan los órganos del Estado, constituyéndose en un elemento de carácter esencial en el ámbito público, al ser partícipes del poder Estatal, quienes a su vez detentan diversos niveles, dependiendo de las diversas funciones a realizar y los consiguientes grados de responsabilidad, como son: la administrativa, penal, civil y política.⁹⁹

Atendiendo al significado etimológico, se denomina funcionario, al que en términos simples y precisos, desempeña una función, derivando del latín, *fungi*, que significa desempeñar.¹⁰⁰

Se suele considerar desde un punto de vista realista, a las estructuras que conforman las Administraciones Públicas, como construcciones ficticias, bajo las cuales se encuentra y actúa el aparato de dominación administrativa, conformado por personas físicas, quienes además de ser titulares activos del poder público, son sujetos particulares con sus

3. m. y f. U. como nombre que por cortesía y obsequio se da a sí misma una persona respecto de otra.

4. m. y f. U. como fórmula de cortesía para despedirse en las cartas. *Su atento, su seguro servidor.*

5. m. Hombre que corteja y festeja a una dama.

6. m. orinal.

En la edición 23, al realizarse una enmienda se agrega lo siguiente:

7. m. *Inform.* Unidad informática que proporciona diversos servicios a computadoras conectadas con ella a través de una red.

(Véase REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. "Diccionario de la Lengua Española". Versión electrónica. 23a. Edición)

⁹⁹ Resulta prudente reiterar que en relación al denominado recurso humano del sector público, a éste se le suele nombrar con diversas denominaciones, como los son: funcionarios, servidores o empleados o públicos. Sin embargo, independientemente del término que se utilice para nombrarlos, a final de cuentas comparten una característica esencial en común, consistente en ser parte integrantes de determinado órgano de carácter y naturaleza pública.

¹⁰⁰ J. A. UBIERNA Y EUSA. De la responsabilidad de los funcionarios del Estado. España: Editorial Casa Editorial de Mariano Núñez Samper, 1926, p. 48.

intereses y preocupaciones profesionales propias; por ende son personas que trabajan para las Administraciones Públicas, debiéndose regular la prestación de sus servicios por el Derecho.¹⁰¹

Sin lugar a dudas, dicha regulación por el Derecho, marcará la pauta en la aplicación del régimen disciplinario.¹⁰²

Para que las organizaciones públicas ejerciten sus funciones y consigan sus objetivos, los empleados públicos representan un elemento de carácter imprescindible y de relevancia notable.¹⁰³

En tal virtud, se puede identificar la estructura y la gestión del personal en la Administración Pública, con el término “función pública”.

También, se considera que el trabajador al servicio del Estado, es toda persona física que presta un servicio físico y/o intelectual, a un órgano del Estado, independientemente del estatuto aplicable, asumiendo una relación jurídica-laboral o jurídico-administrativa, con base en el nombramiento

¹⁰¹ J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen I ..., op. cit., pp. 675 y 676.

¹⁰² También se suele conceptualizar a los funcionarios y empleados públicos, al señalarse que el Estado y las demás personas jurídicas públicas estatales adicionales a su estructura orgánica, expresan su voluntad por medio de personas físicas que los integran. Dichas personas, constituyen los denominados “órganos personas u órganos individuos”; por lo que su voluntad, es imputable al Estado y a sus entidades integradas, luego entonces, los funcionarios y empleados públicos, son elementos de todo el Estado oficial, traduciéndose la acción del Estado en actos de funcionarios y empleados públicos.

(Véase J. A. GARRONE. *Diccionario. Manual Jurídico*. Argentina: Editorial Abeledo-Perrot, 1989, p. 393)

¹⁰³ A su vez, se ha comentado el considerar a la Administración Pública como uno de los elementos de la personalidad del Estado, la cual requiere personas físicas que formen y exterioricen la voluntad del mismo. Por ello, es necesario distinguir entre el órgano y su titular, pues mientras el primero constituye una unidad abstracta, una esfera de competencia, el titular representa una persona concreta, quien puede ir cambiando, sin verse afectada la continuidad del órgano público. Además, tiene su propia voluntad de ejercicio dentro de la esfera de competencia del órgano, encontrándose habitualmente encaminada a la satisfacción de sus intereses personales.

(Véase G. FRAGA. *Derecho Administrativo* ..., op. cit., p. 128)

expedido por la autoridad competente, por figurar en la lista de raya de los trabajadores temporales o por asumir una relación laboral de acuerdo a lo estipulado en las correspondientes condiciones generales de trabajo, o su equivalente, a cambio de un salario.¹⁰⁴

Es imprescindible enfatizar que los “burócratas” o “administradores públicos”, incluso los que ocupan niveles relativamente bajos dentro de la jerarquía organizacional, de alguna forma son tomadores de decisiones, dentro de su ámbito de competencia.¹⁰⁵

Resaltando de que siempre existirá una relación de causalidad entre la organización administrativa y sus integrantes.¹⁰⁶

¹⁰⁴ C. A. MORALES PAULÍN. *Derecho Burocrático*. México: Editorial Porrúa, S. A., 1995, p. 80.

¹⁰⁵ B. G. PETERS. *La Política de la Burocracia*. Traducido por Eduardo L. Suárez Galindo. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 181 y 182.

¹⁰⁶ Aunque, es necesario aclarar la existencia de una relación de causalidad, entre el nivel del cargo ostentado por un funcionario o servidor público y el grado de decisión influida con la responsabilidad correspondiente, en el ejercicio de sus funciones públicas competenciales, lo cual será determinante para la aplicación de determinadas sanciones, entre ellas, las administrativas.

2.1.2 En el sistema Español.

Se suele definir a los funcionarios, como las personas que se encuentran incorporadas a la Administración Pública, en virtud del nombramiento legal, quienes desempeñan servicios en forma permanente. Conjuntamente, se encuentran en las respectivas relaciones de puestos de trabajo, percibiendo sus retribuciones con cargo a los presupuestos de la Administración a que pertenezca. Encontrándose regulados por un Estatuto de la función pública, supuesto que ocasiona su apartamiento de los trabajadores sujetos al derecho laboral.¹⁰⁷

Asimismo, se establece que en relación a la imagen poseída por la sociedad en relación a los funcionarios públicos, la misma tiene un matiz ambivalente, ya que a la vez que se les califica como vagos, arrogantes, corruptos e irresponsables, también, en forma paradójica, se les distingue por su capacidad y ética. Aunado a esa postura se enfatiza, que de alguna forma el status social del funcionario se ha demeritado en los últimos años, pues ha perdido sus privilegios laborales (como el de estabilidad). Aunado al recibimiento de un “maltrato” por parte del Estado. De esta forma, al ingresar el funcionario en la Administración Pública, se ubica en un característico nicho ambiental, el cual determina su comportamiento, y a ese debe adaptar sus intenciones iniciales.¹⁰⁸

A su vez, se afirma que el funcionario público es un trabajador, un profesional, con su respectiva cualificación, categoría, ética y personalidad, en conjunción con sus intereses y circunstancias; por lo que la denominada “burocracia”, no constituye un cuerpo extraño a la sociedad, sino que procede de ella y es el reflejo de los vicios y virtudes de la misma. De lo que

¹⁰⁷ J. M. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ y otros. *Diccionario Jurídico* ..., op. cit., p. 335.

¹⁰⁸ A. NIETO GARCÍA. *La `nueva´ organización del desgobierno*. España: Editorial Ariel, S. A., 1997, pp. 135 a 139.

se desprende, que existen funcionarios públicos responsables, laboriosos y con iniciativa, así como, en contrapartida, coexisten funcionarios públicos despreocupados, absentistas, rutinarios, intrigantes o corruptos.¹⁰⁹

En conjunción a lo anterior, se expresa que es un asombro comprobar la cantidad de funcionarios,¹¹⁰ en donde ante la serie de dificultades, siguen imperturbables en sus puestos, con la finalidad de cumplir honestamente sus deberes, cuya ejecución se ha hecho imposible, es decir, son individuos que no tienen madera de héroes ni de masoquistas, sino mucho más simplemente, de funcionarios de gran *ethos* profesional, conscientes de la necesidad de que alguien siga, a despecho de las amarguras, responsabilizándose de las tareas públicas. De esta manera, conservan la esperanza de que pase la crisis, y en consecuencia, algún día regrese la sensatez perdida y de que las cosas vuelvan a seguir funcionando.¹¹¹

¹⁰⁹ M. SÁNCHEZ MORÓN. *Derecho de la Función Pública*. España: Editorial Tecnos, S. A., 1996, pp. 20 y 21.

¹¹⁰ Cabe señalar, que el número de laborales y funcionarios de todas las administraciones públicas es de 2.554.582, de acuerdo a los datos del Registro Central de Personal de 2007.

¹¹¹ A. NIETO. "De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos". Versión en CD de la Revista Española de Derecho Administrativo. Número 018. Año 1978. Julio/Septiembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1978.

2.1.2.1 En la Constitución.

De acuerdo con el artículo 103.3, en la Ley se regulará el estatuto de los funcionarios públicos, así como el acceso a la función pública de acuerdo con los principios de mérito y capacidad, las peculiaridades del ejercicio de su derecho a sindicación, el sistema de incompatibilidades y las garantías para la imparcialidad en el ejercicio de sus funciones.

En concordancia a lo anterior, el artículo 149.1.18, dispone que el Estado tiene competencia exclusiva sobre la materia del establecimiento de las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas, así como del régimen estatutario de sus funcionarios.

2.1.2.2 Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

La Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, distingue en su artículo 1.1 los siguientes tipos de personal:

- a) De la Administración civil del Estado y sus Organismos Autónomos.
- b) Civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos.
- c) Funcionario de la Administración de la Seguridad Social.¹¹²

En complementación, en el apartado 4 se aclara que cuando en la presente Ley se haga referencia al personal al servicio de la Administración del Estado, deberá entenderse hecha al personal especificado en el referido apartado 1.

Al respecto, el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, el cual tiene su fundamento en el desarrollo y la ejecución de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, regula las infracciones, el procedimiento disciplinario y las sanciones de los funcionarios al servicio de la Administración del Estado, aplicándose al personal funcional establecido en el artículo 1.1 de la referida Ley.¹¹³

¹¹² Al respecto, se considera que se extiende su ámbito de aplicación a colectivos, los cuales antes no estaban comprendidos dentro de las leyes de funcionarios.

¹¹³ Advirtiéndose que hay que considerar lo dispuesto en la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

2.1.2.3 Ley de Funcionarios Civiles del Estado.

La Ley de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo texto articulado fue aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, en su artículo 1, conceptualiza a los funcionarios de la Administración Pública, como las personas incorporadas a la misma por una relación de servicios profesionales y retribuidos, regulada por el Derecho Administrativo.¹¹⁴

Sin embargo, con fundamento en el artículo 2.2, se excluyen de su ámbito de aplicación a:

- a) Los funcionarios al servicio de la Administración de Justicia, los cuales se regirán por sus disposiciones especiales.
- b) Los funcionarios de los Organismos autónomos a que se refiere el artículo 82 de la Ley de 26 de diciembre de 1958, quienes se regirán por el Estatuto previsto en dicho precepto legal.¹¹⁵
- c) Los funcionarios que no perciban sueldos o asignaciones con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado (notarios registradores de la propiedad que perciben sus retribuciones de los particulares).

Más adelante en el artículo 3, se indica que los funcionarios regidos por la Ley en cuestión, pueden ser de carrera o de empleo. Los primeros se integran en Cuerpos generales y Cuerpos especiales. Mientras que los segundos pueden ser eventuales e interinos.

¹¹⁴ Se estima que la Ley de 1964, es la reforma tecnocrática de López Rodó.

¹¹⁵ El inciso b), actualmente se encuentra derogado por la Ley 6/1997 de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Los funcionarios de carrera son aquellos, que a través de un nombramiento legal, desempeñan servicios de carácter permanente, figuran en las respectivas plantillas y perciben sueldos o asignaciones fijas con cargo a las consignaciones de personal de los Presupuestos Generales del Estado (artículo 4).

En el artículo 5.2 se alude que los funcionarios interinos se utilizarán en los supuestos de justificada necesidad y urgencia, en virtud de nombramiento legal y siempre que existan puestos dotados presupuestariamente, los cuales desarrollarán funciones retribuidas por las Administraciones Públicas, en tanto no sea posible su desempeño por funcionarios de carrera y permanezcan las razones de necesidad o urgencia.¹¹⁶

¹¹⁶ El apartado 1 del artículo 5 fue derogado totalmente por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, de acuerdo a la Disposición Derogatoria 1. A).

2.1.2.4 Ley de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Para la Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, se consideraban Altos Cargos, de acuerdo a su artículo 1.2, los siguientes: ¹¹⁷

- a) Los miembros del Gobierno y Secretarios de Estado.
- b) Los Subsecretarios; los Secretarios generales; los Delegados del Gobierno en las Comunidades Autónomas, en Ceuta y Melilla y en las islas; los Delegados del Gobierno en entidades de derecho público; los Gobernadores y Subgobernadores civiles; los Directores generales y los Jefes de Misión Diplomática Permanente, así como, los Jefes de Representación Permanente ante Organizaciones Internacionales.
- c) El Director general del Ente Público Radiotelevisión Española; el Presidente, los Consejeros y el Secretario general del Consejo de Seguridad Nuclear; los Presidentes, los Directores generales, los Directores Ejecutivos, los Directores Técnicos o de Departamento y los titulares de otros puestos o cargos asimilados, cualquiera que sea su denominación, en entidades de derecho público vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de Gobierno y, en todo caso, los Presidentes y Directores generales de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- d) El Presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia y los Vocales del mismo.

¹¹⁷ Cabe señalar, que Ley en cuestión fue derogada por la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, según lo dispuesto en la Disposición derogatoria única.

- e) El Presidente y los Directores generales del Instituto de Crédito Oficial.
- f) Los Presidentes de las sociedades mercantiles en que el capital sea mayoritariamente de participación estatal cuando sean designados previo acuerdo del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno.
- g) Los miembros del Gabinete del Presidente del Gobierno y de la Vicepresidencia nombrados por Acuerdo del Consejo de Ministros y los Directores de los Gabinetes de los Ministros.
¹¹⁸
- h) Asimismo, los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de la Administración General del Estado, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros.

¹¹⁸ El inciso g), se encuentra redactado según lo dispuesto por la Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas fiscales, administrativas y del orden social.

2.1.2.5 Ley de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas.

La Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, con base en su artículo 2.1, se aplica al personal:

- a) Civil y militar al servicio de la Administración del Estado y de sus Organismos Autónomos.
- b) Al servicio de las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de los Organismos de ellas dependientes, así como de sus Asambleas Legislativas y órganos institucionales.
- c) Al servicio de las Corporaciones Locales y de los Organismos de ellas dependientes.
- d) Al servicio de Entes y Organismos públicos exceptuados de la aplicación de la Ley de Entidades Estatales Autónomas.
- e) Que desempeñe funciones públicas y perciba sus retribuciones mediante arancel.
- f) Al servicio de la Seguridad Social, de sus Entidades Gestoras y de cualquier otra Entidad u Organismo de la misma.
- g) Al servicio de Entidades y Corporaciones de Derecho Público cuyos presupuestos se doten ordinariamente en más de un 50 por 100 con subvenciones u otros ingresos procedentes de las Administraciones Públicas.
- h) Que preste servicios en Empresas en que la participación del capital, directa o indirectamente, de las Administraciones Públicas sea superior al 50 por 100.
- i) Al servicio del Banco de España y de las instituciones financieras públicas.
- j) Así como al restante personal que le sea aplicable el régimen estatutario de los funcionarios públicos.

2.1.2.6 Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo.

En primera instancia, de acuerdo al artículo 1 del Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado, éste se aplica al personal de la Administración General del Estado y sus Organismos autónomos. Empero, en el artículo 2 se extiende su aplicación a:

- a) El personal docente, investigador, sanitario y de los servicios postales y de telecomunicación se regirá por este Reglamento en lo no previsto por las normas específicas que les sean de aplicación.
- b) La provisión de los puestos de trabajo en el extranjero se regirá por su regulación específica.
- c) La provisión de los puestos de trabajo de los Ministerios de Defensa y de Justicia e Interior que, por su especial naturaleza y contenido, estén relacionados con la Seguridad y Defensa Nacional y deban cubrirse por funcionarios incluidos en el artículo 1.1 de la Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública, se regirá por sus normas especiales.
- d) En la fase de concurso para el acceso a Cuerpos o Escalas adscritos al Ministerio de Defensa, así como en los procesos selectivos para el ingreso de personal laboral en dicho Departamento, será mérito baremable en cada convocatoria el tiempo de servicio en las Fuerzas Armadas como militar de reemplazo o militar de empleo.

Al observar el texto del mencionado Reglamento, se pueden establecer que básicamente se apuntan los siguientes tipos de personal:

A) Funcionario de carrera.

Siguiendo el artículo 4.1, el ingreso se realiza mediante los sistemas de oposición, concurso-oposición o concurso libres, garantizándose los principios de igualdad, mérito y capacidad, así como el de publicidad.

Al respecto, la oposición será el sistema ordinario de ingreso, salvo cuando, por la naturaleza de las funciones a desempeñar, sea más adecuada la utilización del concurso-oposición y, excepcionalmente, del concurso.

El artículo 4.2 dispone que la oposición consiste en la celebración de una o más pruebas para estipular la capacidad y aptitud de los aspirantes, fijándose el orden de prelación. El concurso, en la comprobación y calificación de los méritos de los aspirantes y en el establecimiento del orden de prelación de los mismos. Mientras que el concurso-oposición, radicará en la sucesiva celebración de los dos sistemas antepuestos.

B) Funcionario interino.

Con base en el artículo 28, el nombramiento de este tipo de personal verificará conforme a los principios de mérito y capacidad, por el Subsecretario del Departamento al que figuren adscritos los respectivos Cuerpos y Escalas o por el Director general de la Función Pública, cuando se trate de Cuerpos y Escalas dependientes de la Secretaría de Estado para la Administración Pública.

Debiéndose posibilitar la máxima agilidad en la selección, en razón a la urgencia requerida, para cubrir transitoriamente los puestos de trabajo mientras se destina a los mismos a funcionarios de carrera.

Este tipo de personal deberá cumplir los requisitos generales de titulación y las demás condiciones exigidas para participar en las pruebas de acceso a los correspondientes Cuerpos o Escalas como funcionarios de carrera.

C) Laboral.

Se señalan dos subtipos:

→ Fijo.

El artículo 28 indica que los Departamentos Ministeriales convocarán, previo informe favorable de la Dirección General de la Función Pública, los procesos selectivos para el acceso a las plazas vacantes adscritas a los mismos que deban cubrirse con personal laboral fijo de nuevo ingreso, siguiendo lo previsto en la oferta de empleo público.

Asimismo, la promoción interna o de cobertura de vacantes del personal laboral que no sea de nuevo ingreso se regirá por sus convenios colectivos o normativa específica. Las correspondientes convocatorias precisarán del informe favorable de la Dirección General de la Función Pública.

→ **No permanente.**

El artículo 35.1 menciona que los Departamentos ministeriales podrán proceder a la contratación de este subtipo de personal, para la realización de trabajos que no puedan ser atendidos por personal laboral fijo, previo informe favorable de los Ministerios para las Administraciones Públicas y de Economía y Hacienda.

Además, los contratos en cuestión se celebrarán acorde a los principios de mérito y capacidad, ajustándose a las normas de general aplicación en la contratación de este subtipo de personal laboral y de acuerdo con los criterios de selección que se determinen por el Ministerio para las Administraciones Públicas.

2.1.2.7 Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Esta Ley en su artículo 3.2 considera como altos cargos los que se enuncian a continuación:

- a) Los miembros del Gobierno.
- b) Los secretarios de estado.
- c) Los subsecretarios y asimilados; los secretarios generales; los delegados del Gobierno en las comunidades autónomas, en Ceuta y Melilla; los delegados del Gobierno en entidades de derecho público; y los jefes de misión diplomática permanente; así como los jefes de representación permanente ante organizaciones internacionales.
- d) Los directores generales de la Administración General del Estado y asimilados.
- e) El director general del Ente Público Radiotelevisión Española; los presidentes, los directores generales, los directores ejecutivos y asimilados en entidades de derecho público del sector público estatal vinculadas o dependientes de la Administración General del Estado, cuyo nombramiento se efectúe por decisión del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno y, en todo caso, los presidentes y directores con rango de director general de las Entidades Gestoras y Servicios Comunes de la Seguridad Social.
- f) El presidente del Tribunal de Defensa de la Competencia y los vocales del mismo.
- g) El presidente y los directores generales del Instituto de Crédito Oficial.
- h) Los presidentes y consejeros delegados de las sociedades mercantiles en cuyo capital sea mayoritaria la participación estatal, o que sin llegar a ser mayoritaria, la posición de la Administración General del Estado sea dominante en el consejo de administración, cuando sean designados previo acuerdo del Consejo de Ministros o por sus propios órganos de gobierno.
- i) Los miembros de los Gabinetes de la Presidencia del Gobierno y de las Vicepresidencias nombrados por el Consejo de Ministros y los directores de los Gabinetes de los Ministros.

- j) Los presidentes, los directores y gerentes de las fundaciones públicas estatales siempre que perciban retribuciones por el desempeño de estos cargos, así como los titulares de aquellos otros órganos a los que sus Estatutos les atribuyan tal condición.
- k) El presidente y los vocales de la Comisión Nacional del Mercado de Valores, de la Comisión del Mercado de las Telecomunicaciones, de la Comisión Nacional de Energía, el presidente, los consejeros y el Secretario General del Consejo de Seguridad Nuclear, así como el presidente y los miembros de los órganos rectores de cualquier otro organismo regulador y de supervisión.
- l) Los directores, directores ejecutivos, secretarios generales o equivalentes de los organismos reguladores y de supervisión.
- m) Asimismo, los titulares de cualquier otro puesto de trabajo de la Administración General del Estado, cualquiera que sea su denominación, cuyo nombramiento se efectúe por el Consejo de Ministros.

2.1.2.8 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

La presente Ley fue publicada en el Boletín Oficial del Estado número 89, el viernes 13 de abril de 2007.¹¹⁹

A grandes rasgos, Estatuto Básico del Empleado Público, es una Ley que tiene por objeto instaurar las bases del régimen estatutario de los funcionarios públicos incluidos en su ámbito de aplicación, así como las normas aplicables al personal laboral, haciéndose la referencia a la Administración General de Estado, a las Administraciones de las Comunidades Autónomas y de las Entidades Locales, a las Universidades

¹¹⁹ Cabe señalar, que el Estatuto Básico del Empleado Público, con base en su Disposición Derogatoria única, quedaron derogados con el alcance establecido en la disposición final cuarta, las siguientes disposiciones:

a) De la Ley de Funcionarios Civiles del Estado aprobada por Decreto 315/1964, de 7 de febrero, los artículos 1, 2, 3, 4, 5.2, 7, 29, 30, 36, 37, 38, 39.2, 40, 41, 42, 44, 47, 48, 49, 50, 59, 60, 61, 63, 64, 65, 68, 71, 76, 77, 78, 79, 80, 87, 89, 90, 91, 92, 93, 102, 104 y 105.

b) De la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, los artículos 3.2.e) y f); 6; 7; 8; 11; 12; 13.2, 3 y 4; 14.4 y 5; 16; 17; 18.1 a 5; 19.1 y 3; 20.1, a) b) párrafo primero, c), e) y g) en sus párrafos primero a cuarto, e i), 2 y 3; 21; 22.1 a excepción de los dos últimos párrafos; 23; 24; 25; 26; 29, a excepción del último párrafo de sus apartados 5, 6 y 7; 30.3 y 5; 31; 32; 33; disposiciones adicionales tercera, 2 y 3, cuarta duodécima y decimoquinta, disposiciones transitorias segunda, octava y novena.

c) La Ley 9/1987, de 12 de junio, de Órganos de Representación, Determinación de las Condiciones de Trabajo y Participación del Personal al Servicio de las Administraciones Públicas excepto su artículo 7 y con la excepción contemplada en la disposición transitoria quinta de este Estatuto.

d) La Ley 17/1993, de 23 de diciembre, sobre incorporación a la función pública española de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea.

e) De la Ley 7/1985, de 2 de abril, Reguladora de las Bases del Régimen Local, el artículo 92 y el Capítulo III del Título VII.

f) Del Real Decreto Legislativo 781/1986, de 18 de abril, Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Régimen Local, el Capítulo III del Título VII.

g) Todas las normas de igual o inferior rango que contradigan o se opongan a lo dispuesto en este Estatuto.

Públicas y a los organismos autónomos, Agencias y demás entidades de Derecho Público. Contemplando dicha Ley a los funcionarios y al personal laboral, aunque en la práctica la regulación de los empleados laborales -sin prescindir de peculiaridades-, se sigue conteniendo en la legislación laboral, particularmente en el estatuto de los trabajadores. Y serán las leyes de desarrollo del Estatuto, las que establecerán en lo concreto los criterios para identificar los puestos de trabajo del personal laboral.¹²⁰

El referido Estatuto constituye un documento jurídico de importante relevancia, en virtud de su finalidad, la cual radica en la prestación de un servicio público de calidad aplicada a la realidad, buscando el mejoramiento de todas las funciones inherentes, y así lo demuestran algunas de las argumentaciones establecidas en la Exposición de Motivos:

- Establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, empezando por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de cualquier reforma en esta materia, debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración.
- Contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en España es el funcional, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de Administraciones Públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cual sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado.
- Es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España, a las necesidades actuales, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria.

¹²⁰ L. MARTÍN REBOLLO. *Leyes Administrativas*. 14a. edición, España: Editorial Aranzadi, S. A., 2008, p. 1424.

Asimismo, se considera que al ser dicho Estatuto una normativa de carácter básica, su contenido se restringe a lo que debe ser común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, a lo que hay que sumar las normas específicas para el personal laboral. De acuerdo a lo anterior, se trata de alcanzar una especie de síntesis de todo aquello que diferencia la prestación de servicios en el sector público, frente a la materia privada, lo cual representa un paso más dentro de un amplio y complejo proceso de reformas.¹²¹

En su artículo 8 se conceptualiza a los empleados públicos, como aquellos que desempeñan funciones retribuidas en las Administraciones Públicas al servicio de los intereses generales. Estableciéndose las siguientes clases de empleados públicos:¹²²

¹²¹ M. DE SANDE PÉREZ-BEDMAR. “El Estatuto Básico del Empleado Público: comentario al contenido en espera de su desarrollo”. Universidad Autónoma de Madrid. Revista número 18/2007. España, 2007, p. 3.

¹²² Es de mencionarse, que la “Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”, fue presidida por Miguel Sánchez Morón (Catedrático y Administrativo de la Universidad de Alcalá de Henares).

Al respecto, además del Presidente citado, fueron miembros de la misma, entre otros, Rafael Jiménez Asensio, Catedrático de Derecho Constitucional en la Universidad Ramón Llull (es autor entre otros libros de Políticas de selección de la Función Pública Española 1808 a 1978, editado por el INAP. Madrid. 1988), también la integraron profesores del Derecho del Trabajo y un numeroso grupo de funcionarios, predominantemente, del Cuerpo Superior de Administradores Civiles del Estado.

Se considera que la composición de la comisión presidida por Miguel Sánchez Morón, tuvo un carácter plural, ya que hay profesores de Universidad, pero no sólo de Derecho Administrativo, sino también de Derecho del Trabajo, a su vez abundan más los funcionarios, desaparecen los miembros del Cuerpo de Letrados de Las Cortes Generales y el fin de esta comisión no es abordar una reforma de la Administración Pública y uno de los temas que toca es el empleo público, sino que esta comisión se constituye únicamente, para elaborar un estudio, que sirva de base al proyecto de Ley, que han de aprobar las Cortes Generales, para dar cumplimiento al mandato del artículo 103 del Texto Constitucional, consistente en la aprobación de un Estatuto para los Funcionarios.

(Véase J. I. SARMIENTO LARRAURI. *La carrera de los funcionarios en el estudio del Estatuto Básico del Empleado Público*. España, 2008, pp. 1 a 3)

Asimismo, con base en el “Informe de la Comisión para el estudio y preparación del Estatuto Básico del Empleado Público”, se estableció lo siguiente:

“(…) la Comisión propone que el Estatuto Básico del Empleo Público diferencie cuatro clases de personal:

- a) Funcionarios públicos, ya sean de carrera o de carácter temporal.
- b) Personal laboral, ya sea fijo o temporal.
- c) Personal eventual.
- d) Personal directivo.

Como es obvio, no todas las Administraciones están obligadas a contar con todos estos tipos de personal, sino que corresponde a cada una determinar cuál es la estructura de su propio empleo.

(…) El colectivo de los funcionarios públicos, como ya se ha señalado, es muy heterogéneo y comprende todos aquellos empleados públicos vinculados a una Administración Pública por un acto de nombramiento y una relación estatutaria regulada esencialmente por el derecho administrativo, según la definición tradicional, que no es necesario cambiar.

En el seno de dicho colectivo debe entenderse hoy comprendido el personal estatutario de los servicios de salud, máxime tras la aprobación de su Estatuto Marco por Ley 55/2003, de 16 de diciembre, que define su situación como una “relación funcional especial”. Sin menoscabo de esa especialidad, que asegura su legislación propia, y pese al elevado número de sus efectivos, no hay razón suficiente para una consideración separada de este personal estatutario en el Estatuto Básico del Empleado Público. Dicho sea sin perjuicio de que el Estatuto Básico contemple la especialidad como tal y se remita a dicha legislación (denominados estatutarios).

La condición de funcionario no tiene porqué implicar, por lo demás, la dedicación a tiempo completo en el servicio público, sino que es compatible con modalidades de trabajo a tiempo parcial o, en su caso, a domicilio u otras que pudieran establecerse por las leyes correspondientes y en función de las necesidades. (...)”

Por su parte, la Comisión de Administraciones Públicas al examinar el Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, cuya aprobación final fue avocada por el Pleno del Congreso de los Diputados en su reunión del día 14 de diciembre de 2006, y la Comisión de Administraciones Públicas del Senado, tras deliberar sobre el Proyecto de Ley de Estatuto Básico del Empleado Público, así como sobre la propuesta de veto y las enmiendas presentadas al mismo, de alguna forma estuvieron de acuerdo en lo expresado por la Exposición de Motivos correspondiente, al Dictaminar lo siguiente:

- ♦ El Estatuto Básico es un paso importante y necesario en un proceso de reforma, previsiblemente largo y complejo, que debe adaptar la articulación y la gestión del empleo público en España a las necesidades de nuestro tiempo, en línea con las reformas que se vienen emprendiendo últimamente en los demás países de la Unión Europea y en la propia Administración comunitaria.
- ♦ El Estatuto Básico del Empleado Público establece los principios generales aplicables al conjunto de las relaciones de empleo público, empezando por el de servicio a los ciudadanos y al interés general, ya que la finalidad primordial de

- a) Funcionarios de carrera.
- b) Funcionarios interinos.
- c) Personal laboral, ya sea fijo, por tiempo indefinido o temporal.

cualquier reforma en esta materia debe ser mejorar la calidad de los servicios que el ciudadano recibe de la Administración.

- ◆ El Estatuto Básico del Empleado Público contiene aquello que es común al conjunto de los funcionarios de todas las Administraciones Públicas, más las normas legales específicas aplicables al personal laboral a su servicio. Partiendo del principio constitucional de que el régimen general del empleo público en España es el funcionarial, reconoce e integra la evidencia del papel creciente que en el conjunto de administraciones públicas viene desempeñando la contratación de personal conforme a la legislación laboral, para el desempeño de determinadas tareas. En ese sentido, el Estatuto sintetiza aquello que diferencia a quienes trabajan en el sector público administrativo, sea cuál sea su relación contractual, de quienes lo hacen en el sector privado.
- ◆ El régimen de la función pública no puede configurarse hoy sobre la base de un sistema homogéneo que tenga como modelo único de referencia a la Administración del Estado. Por el contrario, cada Administración debe poder configurar su propia política de personal, sin merma de los necesarios elementos de cohesión y de los instrumentos de coordinación consiguientes. Por tanto, la densidad de la legislación básica en materia de función pública debe reducirse hoy en día, en comparación con épocas pasadas, teniendo en cuenta en todo caso las determinaciones de los Estatutos de Autonomía y la doctrina establecida por el Tribunal Constitucional.
- ◆ La apertura de mayores espacios a la autonomía organizativa en materia de personal es también necesaria para posibilitar la regulación diferenciada de los sectores del empleo público que lo requieran. Existe, en efecto, a una gradual multiplicación de las formas de gestión de las actividades públicas dentro de cada nivel territorial de gobierno, que persigue responder adecuadamente a las exigencias que plantea, en cada caso, el servicio eficaz a los ciudadanos. La organización burocrática tradicional, creada esencialmente para el ejercicio de potestades públicas en aplicación de las leyes y reglamentos, se ha fragmentado en una pluralidad de entidades y organismos de muy diverso tipo, dedicadas unas a la prestación de servicios directos a la ciudadanía y otras al ejercicio de renovadas funciones de regulación y control. Esta diversidad de organizaciones ha contribuido igualmente a la heterogeneidad actual de los regímenes de empleo público. La correcta ordenación de este último requiere soluciones en parte diferentes en unos y otros sectores y, por eso, la legislación general básica no puede constituir un obstáculo ni un factor de rigidez.

Antes al contrario, ha de facilitar e impulsar las reformas que sean necesarias para la modernización administrativa en todos los ámbitos.

(Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados VIII Legislatura. Serie A. Núm. 94-13. Proyectos de Ley. 20 de diciembre de 2006. España, pp. 202 y 293)

(Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado VIII Legislatura. Serie II. Núm. 85-e. Proyectos de Ley. 15 de marzo de 2007. España, pp. 164 y 165)

d) Personal eventual.

Posteriormente, en el mencionado Estatuto se realizan las delimitaciones aplicables a cada clase de empleado público, y lo que deberá entenderse por cada uno de ellos:

Artículo 9. Funcionarios de carrera.

1. Son funcionarios de carrera quienes, en virtud de nombramiento legal, están vinculados a una Administración Pública por una relación estatutaria regulada por el Derecho Administrativo para el desempeño de servicios profesionales retribuidos de carácter permanente.

2. En todo caso, el ejercicio de las funciones que impliquen la participación directa o indirecta en el ejercicio de las potestades públicas o en la salvaguardia de los intereses generales del Estado y de las Administraciones Públicas corresponden exclusivamente a los funcionarios públicos, en los términos que en la ley de desarrollo de cada Administración Pública se establezca.

Artículo 10. Funcionarios interinos.

1. Son funcionarios interinos los que, por razones expresamente justificadas de necesidad y urgencia, son nombrados como tales para el desempeño de funciones propias de funcionarios de carrera, cuando se dé alguna de las siguientes circunstancias:

a) La existencia de plazas vacantes cuando no sea posible su cobertura por funcionarios de carrera.

b) La sustitución transitoria de los titulares.

c) La ejecución de programas de carácter temporal.

d) El exceso o acumulación de tareas por plazo máximo de seis meses, dentro de un período de doce meses.

2. La selección de funcionarios interinos habrá de realizarse mediante procedimientos ágiles que respetarán en todo caso los principios de igualdad, mérito, capacidad y publicidad.

3. El cese de los funcionarios interinos se producirá, además de por las causas previstas en el artículo 63, cuando finalice la causa que dio

lugar a su nombramiento.

4. En el supuesto previsto en la letra a) del apartado 1 de este artículo, las plazas vacantes desempeñadas por funcionarios interinos deberán incluirse en la oferta de empleo correspondiente al ejercicio en que se produce su nombramiento y, si no fuera posible, en la siguiente, salvo que se decida su amortización.

5. A los funcionarios interinos les será aplicable, en cuanto sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.¹²³

Artículo 11. Personal laboral.

1. Es personal laboral el que en virtud de contrato de trabajo formalizado por escrito, en cualquiera de las modalidades de contratación de personal previstas en la legislación laboral, presta servicios retribuidos por las Administraciones Públicas. En función de la duración del contrato éste podrá ser fijo, por tiempo indefinido o temporal.

2. Las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto establecerán los criterios para la determinación de los puestos de trabajo que pueden ser desempeñados por personal laboral, respetando en todo caso lo establecido en el artículo 9.2.¹²⁴

¹²³ Al respecto el artículo 25 del citado Estatuto, referente a las retribuciones de los funcionarios interinos, establece lo siguiente:

1. Los funcionarios interinos percibirán las retribuciones básicas y las pagas extraordinarias correspondientes al Subgrupo o Grupo de adscripción, en el supuesto de que éste no tenga Subgrupo. Percibirán asimismo las retribuciones complementarias a que se refieren los apartados b), c) y d) del artículo 24 y las correspondientes a la categoría de entrada en el cuerpo o escala en el que se le nombre.

2. Se reconocerán los trienios correspondientes a los servicios prestados antes de la entrada en vigor del presente Estatuto que tendrán efectos retributivos únicamente a partir de la entrada en vigor del mismo.

¹²⁴ En torno a ello, también se estará a lo dispuesto por la “Resolución de 10 de octubre de 2006, de la Dirección General de Trabajo, por la que se dispone la inscripción en el registro y publicación del II Convenio colectivo único para el personal laboral de la Administración General del Estado”, publicada en el BOE 246 de 14/10/2006.

Artículo 12. Personal eventual.

1. Es personal eventual el que, en virtud de nombramiento y con carácter no permanente, sólo realiza funciones expresamente calificadas como de confianza o asesoramiento especial, siendo retribuido con cargo a los créditos presupuestarios consignados para este fin.
2. Las leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto determinarán los órganos de gobierno de las Administraciones Públicas que podrán disponer de este tipo de personal. El número máximo se establecerá por los respectivos órganos de gobierno. Este número y las condiciones retributivas serán públicos.
3. El nombramiento y cese serán libres. El cese tendrá lugar, en todo caso, cuando se produzca el de la autoridad a la que se preste la función de confianza o asesoramiento.
4. La condición de personal eventual no podrá constituir mérito para el acceso a la Función Pública o para la promoción interna.
5. Al personal eventual le será aplicable, en lo que sea adecuado a la naturaleza de su condición, el régimen general de los funcionarios de carrera.

Aunado a ello, se contempla en el artículo 13 el “personal directivo profesional”, facultándose al Gobierno y a los Órganos de Gobierno de las Comunidades Autónomas, para poder establecer, en desarrollo de este Estatuto, el régimen jurídico específico del personal directivo así como los criterios para determinar su condición, de acuerdo, entre otros, con los siguientes principios:

1. Es personal directivo el que desarrolla funciones directivas profesionales en las Administraciones Públicas, definidas como tales en las normas específicas de cada Administración.
2. Su designación atenderá a principios de mérito y capacidad y a criterios de idoneidad, y se llevará a cabo mediante procedimientos que garanticen la publicidad y concurrencia.
3. El personal directivo estará sujeto a evaluación con arreglo a los criterios de eficacia y eficiencia, responsabilidad por su gestión y control de resultados en relación con los objetivos que les hayan sido fijados.

4. La determinación de las condiciones de empleo del personal directivo no tendrá la consideración de materia objeto de negociación colectiva a los efectos de esta Ley. Cuando el personal directivo reúna la condición de personal laboral estará sometido a la relación laboral de carácter especial de alta dirección.

A su vez, es necesario estar atento a lo dispuesto por la Disposición Final cuarta del Estatuto, sobre su entrada en vigor, la cual presenta lo siguiente:

1. El presente Estatuto entrará en vigor en el plazo de un mes a partir de su publicación en el «Boletín Oficial del Estado».

2. No obstante lo establecido en los Capítulos II y III del Título III, excepto el artículo 25.2, y en el Capítulo III del Título V producirá efectos a partir de la entrada en vigor de las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo de este Estatuto.

La disposición final tercera 2 del presente Estatuto producirá efectos en cada Administración Pública a partir de la entrada en vigor del Capítulo III del Título III con la aprobación de las Leyes de Función Pública de las Administraciones Públicas que se dicten en desarrollo de este Estatuto. Hasta que se hagan efectivos esos supuestos la autorización o denegación de compatibilidades continuará rigiéndose por la actual normativa.

3. Hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

2.1.2.9 Consideraciones de la diversa regulación.

De lo antes expuesto, independientemente de la regulación legal a que se encuentra sujeto el personal de las Cortes Generales y del Poder Judicial, se puede dilucidar el personal al servicio de la Administración del Estado, se ubica básicamente en dos grandes rubros de funcionariado: los denominados Altos Cargos y todos los demás. Aunado a que éstos, pueden ser funcionarios de carrera, funcionarios interinos o personal laboral (fijo o no permanente).¹²⁵

A su vez, se esgrime que el colectivo de personal al servicio de las Administraciones Públicas, se encuentra estructurado en torno a una dualidad fundamental: la de funcionarios públicos y personal laboral. Con referencia al “status funcional”, conviene precisar que la tesis predominante en Europa, es la “teoría estatutaria o del acto unilateral”, la cual estima que el funcionario no está ubicado en una situación contractual, sino en un status normativo, fundamentado en leyes y reglamentos. Además, tal estatuto es objetivo y abstracto, en razón de que los entes públicos están facultados normativamente, para modificar las estipulaciones del acto administrativo de nombramiento, a las cuales se tiene que acoger el futuro funcionario sin dilaciones, mediante su aceptación, sin que se le posibilite alguna negociación.¹²⁶

¹²⁵ Aunque en todo caso, será indispensable consultar la normatividad que le es aplicable a los funcionarios en determinado caso concreto.

¹²⁶ J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen I ..., op. cit., pp. 688 y 689.

2.1.3 En el sistema Mexicano.

Los funcionarios o servidores públicos, sin lugar a dudas, constituyen en la Administración Pública Federal de México, un elemento *sine qua non*, sin el cual cualquier órgano administrativo no podría funcionar, y cumplir así su finalidad constitucional y legal.¹²⁷

Se expresa que la Administración Pública Federal es una persona jurídica, quien para actuar, necesita de un soporte humano, es decir, de personas físicas, que son los funcionarios y empleados públicos. Considerando a los primeros, como aquellos que por disposición constitucional, legal o por elección popular o nombramiento de autoridad competente, participan del ejercicio de funciones públicas. Mientras que los empleados públicos, son todos los demás. A continuación se señalan las respectivas características distintivas:¹²⁸

a) Del funcionario público:¹²⁹

- Designación constitucional o legal, en primera instancia.

¹²⁷ Cabe señalar, que en México existe una gran gama de servidores públicos, los cuales se diferenciarán, según la jerarquía, las funciones que realicen y el grado de responsabilidad integrada.

¹²⁸ A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso* ..., op. cit., pp. 391 a 395.

¹²⁹ Al respecto, existe una tesis aislada del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a 1926 (Quinta Época) en donde se establece que se entenderá por funcionario público, a “toda persona a quien se ha encomendado el ejercicio de una función pública, y como para esto es indispensable poner en acción medios coercitivos, o lo que es lo mismo, ejercer autoridad, para considerar que alguien tiene el carácter de funcionario público, debe tenerse en cuenta si puede o no disponer de la fuerza pública, es decir, si puede ejercer autoridad.

(Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIX. Página: 1038. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa, Común)

La anterior postura del Pleno, liga inminentemente la figura del funcionario público con la de autoridad. Sin embargo, en la actualidad existen funcionarios públicos o servidores públicos, que de acuerdo a sus funciones no ejercen alguna fuerza pública, y no por ello dejan de tener dicha calidad.

- Expresión y participación en la formación y ejecución de la voluntad estatal.
- Facultad de decidir y llevar a cabo sus determinaciones.
- Carácter representativo al participar en los actos públicos.
- En supuestos de excepción, fundamentados en la normatividad aplicable, la falta de retribución.
- Ejecutar determinadas disposiciones legales derivadas de su investidura.

b) Del empleado público:

- Carecer de atribución especial designada en la normatividad constitucional o legal.
- Colaborar en la realización de la función pública, por la incorporación voluntaria a la organización pública.
- Falta de participación directa en la ejecución de la voluntad pública.
- Ausencia de carácter representativo.
- Ser siempre remunerado.
- Por hacer del ejercicio de la función pública su medio habitual de vida, actividad fundamental y carrera.

Uno de los planteamientos que se realiza sobre este punto, estima que al identificar a la persona física como parte integrante del órgano, se plantean diversas cuestiones en relación a la situación del servidor público frente al Estado, ya que no obstante que se le identifica como un elemento existencial del ente y que a través de la expresión de su voluntad permite al órgano público actuar, continua siendo un individuo que con su propio status de derechos y obligaciones e intereses particulares. Empero, la actuación del servidor público, en ejercicio de las facultades conferidas al órgano, sólo puede ser vista como una manifestación del Estado,

independientemente de sus derechos, obligaciones e intereses de carácter particular.¹³⁰

También se puede plasmar la siguiente clasificación, atendiendo a sus características especiales de distinción:¹³¹

SERVIDOR PÚBLICO	FUNCIONARIO PÚBLICO
<p>Todo aquel individuo que presta sus servicios a los poderes federales, estatales o municipales y a los de los organismos paraestatales e incluye:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Altos funcionarios (por elección popular o por nombramiento). • Funcionarios. • Empleados. <p>Todos con el adjetivo de públicos por desarrollarse en el ámbito gubernamental.</p> <p>Por su régimen especial pueden ser de base, de confianza, trabajadores directamente dependientes de la administración central y trabajadores de organismos descentralizados.</p>	<p>Es un servidor público designado por disposición de la ley, para ocupar grados superiores de la estructura orgánica de gobierno y para asumir funciones de representatividad, iniciativa, decisión y mando.</p> <p>Es titular de órganos del gobierno que integran los poderes del mismo en la jerarquía más alta, por lo que suele denominárseles en la doctrina Altos funcionarios:</p> <ul style="list-style-type: none"> - Poder Ejecutivo: el Presidente de la República y los secretarios de Estado, subsecretarios, oficiales mayores y directores generales. - Poder Legislativo: diputados y senadores. - Poder Judicial: los ministros, magistrados y jueces de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. - En los estados de la Federación: el gobernador, los diputados locales y los magistrados del Tribunal Superior de Justicia de la Nación. - En los municipios: los presidentes municipales, los regidores y los síndicos. <p>* Representan al órgano del cual es titular tanto frente a otros órganos del Estado, como frente a los particulares.</p> <p>La legislación laboral los considera como trabajadores de confianza, los cuales:</p> <ul style="list-style-type: none"> * Realizan actos de autoridad. * Tienen investidura especial.

¹³⁰ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., pp. 64 y 65.

¹³¹ Véase C. GAMBOA MONTEJANO. *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Centro de Documentación, Información y Análisis. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, p. 7.

	<ul style="list-style-type: none"> * Pueden ser revocados del cargo. * Removidos en cualquier tiempo. * El ejercicio de sus funciones no es permanente. * Sus funciones implican la voluntad estatal.
--	-------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------

A su vez, se esgrime la siguiente clasificación, de acuerdo a las prerrogativas y formas de nombramiento constitucionales:¹³²

a) Funcionarios.

Son quienes desarrollan y ejecutan las funciones públicas del Estado. Además, en ciertos niveles de jerarquía, ejercitan actos de gobierno y de autoridad. Distinguiéndose las siguientes categorías de funcionarios:

■ Funcionarios electos.

Se refiere a los representantes de elección popular, renovados periódicamente.

■ Funcionarios designados.

Son aquellos que han sido seleccionados por servidores públicos de alta jerarquía o por integrantes de otro órgano público.

■ Quienes gozan de inmunidad procesal.

Alude a los que no puede ejercitarse acción penal, mientras permanecen en su cargo. Requiriéndose de la declaración de procedencia por un órgano colegiado, para actuar en su contra.

■ Quienes no gozan de inmunidad procesal.

Apunta a quienes no cuentan con la prerrogativa antes mencionada.

¹³² S. M. ORTIZ SOLTERO. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. 3a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2004, pp. 6 a 8.

b) Empleados.

Se diferencia a los empleados de los funcionarios, opinándose que los primeros duran más tiempo en el cargo, tienen un salario menor, carecen de facultades de mando y decisión, y por no mencionarse explícitamente sus facultades en la Constitución o en la Ley correspondiente.

Asimismo, se otorga una importancia fundamental a la delimitación conceptual, en virtud de que dependiendo de los conceptos de los que se le revista, dependerán: ¹³³

- ▣ Los sujetos de la relación jurídica laboral.
- ▣ Los sujetos derechohabientes de la seguridad social.
- ▣ Los sujetos de responsabilidad administrativa, civil, penal y/o política.

¹³³ C. A. MORALES PAULÍN. *Derecho Burocrático ...*, op. cit., p. 78.

2.1.3.1 En la Constitución.

Se ubica en la Constitución vigente el Título Cuarto denominado: “De las responsabilidades de los servidores públicos”, y en el párrafo primero del artículo 108, se indica para efectos de la materia de responsabilidades, se considerarán como servidores públicos a los:

- » Representantes de elección popular.
- » Miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal.
- » Funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.
- » Servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorgue autonomía.

Posteriormente, siguiendo el mismo artículo, se realiza una referencia especial al Presidente de la República.

Más adelante se hace alusión a los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las legislaturas locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales. Todos ellos, también son percibidos como servidores públicos, claro está, en diferentes ámbitos territoriales y de competencia, quienes serán responsables por violaciones a la Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

En el último párrafo del artículo 108, se señala que las Constituciones de los Estados de la República establecerán el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en sus respectivos Estados y Municipios.

Cabe señalar, que la Constitución utiliza en forma indistinta sin diferenciarlos, los siguientes términos:

- Servidores públicos.
- Empleados.
- Empleados de la Unión.
- Funcionarios.
- Trabajadores.
- Toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Aún lo anterior, la regulación jurídica de las anteriores personas, se plasma en el “Título Sexto: Del trabajo y de la previsión social”, con la característica particular, de que los regula en el apartado B) del artículo 123, estableciéndose en su parte inicial que toda persona tiene derecho al trabajo digno y socialmente útil, de tal forma que se promoverán la creación de empleos y la organización social del trabajo, para ello, el Congreso de la Unión, sin contravenir determinadas bases, deberá expedir leyes sobre el trabajo, las cuales regirán entre los Poderes de la Unión, el Gobierno del Distrito Federal y sus trabajadores.¹³⁴

¹³⁴ El apartado A) del artículo 123 constitucional, desde un punto de vista general, rige todo contrato de trabajo entre particulares. Se realiza tal apreciación, ya que existen determinados supuestos de excepción, en los cuales este apartado se aplica a trabajadores adscritos a entidades de carácter público.

2.1.3.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el artículo 2 de la presente Ley, se instituye que estarán sujetos a la misma, los servidores públicos federales señalados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

Dicha calificación de servidores públicos, realizada en la Ley en comento, distingue la ampliación de sujetos responsables, al agregar a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales. Al respecto, la Constitución contempla “el manejo indebido de fondos y recursos federales”, sólo para los servidores públicos locales y no para los federales.

Sin embargo, la mención que se realiza en torno a los servidores públicos federales, puede resultar redundante; en virtud de que de alguna forma, todo servidor público queda incluido en las siguientes líneas: ¹³⁵

“(...) y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, (...)”

Aún lo anterior, se puede interpretar que lo expuesto por la presente Ley, va encaminada a la responsabilidad en que pueden incurrir los particulares al manejar indebidamente fondos y recursos federales, al participar en concesiones públicas o permisos, entre otros.

¹³⁵ Además, en dichos empleos, cargos o comisiones, existen servidores públicos que manejan fondos y recursos federales.

2.1.3.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Esta Ley, aplicada en forma general -salvo estipuladas excepciones legales-, a todos los servidores públicos, parte del principio general, con fundamento en el artículo 3, que éstos son considerados como trabajadores, siendo personas que prestan un servicio físico, intelectual o ambos inclusive, cuya base jurídica puede ser un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.¹³⁶

Es precisamente esta Ley, la que regula las relaciones laborales existentes entre los Poderes de la Unión y los trabajadores. No obstante, hay que precisar, que lo realiza desde un punto de vista general, es decir, es una ley marco, ya que existen leyes específicas que regulan la mencionada relación dentro de su ámbito de competencia, como la Ley Orgánica del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Tras la consideración anterior, se retomará lo dispuesto en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Respecto a la relación jurídica existente, el artículo 2 de la presente Ley, dispone que, para sus efectos:

“la relación jurídica de trabajo se entiende establecida entre los titulares de las dependencias e instituciones citadas y los trabajadores de base a su servicio (...)”¹³⁷

¹³⁶ Las excepciones legales radican en la diferenciación que existe entre los servidores públicos de base y los de confianza, pues en principio, los primeros poseen más prestaciones, las cuales son denominadas como prestaciones sindicales.

¹³⁷ Las instituciones se encuentran citadas en el artículo 1 de la referida Ley son:

De esta forma, se establece en su artículo 4, la división de los trabajadores en dos grupos: de confianza y de base.

Con fundamento en el artículo 6 de la Ley en comento, son trabajadores de base, los no incluidos en el artículo 5, lo cual les garantiza su inamovilidad, con excepción de los de nuevo ingreso que no tengan más de seis meses de servicio.

El artículo 5 establece una lista extensa, en la que se menciona que serán trabajadores de confianza:

I.- Los que integran la planta de la Presidencia de la República y aquéllos cuyo nombramiento o ejercicio requiera la aprobación expresa del Presidente de la República;

II.- En el Poder Ejecutivo, los de las dependencias y los de las entidades comprendidas dentro del régimen del apartado B del artículo 123 Constitucional, que desempeñan funciones que conforme a los catálogos a que alude el artículo 20 de esta Ley sean de:

a).- Dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando a nivel directores generales, directores de área, adjuntos, subdirectores y jefes de departamento.

b).- Inspección, vigilancia y fiscalización: exclusivamente a nivel de las jefaturas y sub-jefaturas, cuando estén considerados en el presupuesto de la dependencia o entidad de que se trate, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente esté desempeñando tales funciones

“Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Juntas Federales de Mejoras Materiales, Instituto Nacional de la Vivienda, Lotería Nacional, Instituto Nacional de Protección a la Infancia, Instituto Nacional Indigenista, Comisión Nacional Bancaria y de Seguros, Comisión Nacional de Valores, Comisión de Tarifas de Electricidad y Gas, Centro Materno-Infantil Maximino Ávila Camacho y Hospital Infantil; así como de los otros organismos descentralizados, similares a los anteriores que tengan a su cargo función de servicios públicos”

ocupando puestos que a la fecha son de confianza.

c).- Manejo de fondos o valores, cuando se implique la facultad legal de disponer de éstos, determinando su aplicación o destino. El personal de apoyo queda excluido.

d).- Auditoría: a nivel de auditores y sub-auditores generales, así como el personal técnico que en forma exclusiva y permanente desempeñe tales funciones, siempre que presupuestalmente dependa de las Contralorías o de las Áreas de Auditoría.

e).- Control directo de adquisiciones: cuando tengan la representación de la dependencia o entidad de que se trate, con facultades para tomar decisiones sobre las adquisiciones y compras, así como el personal encargado de apoyar con elementos técnicos estas decisiones y que ocupe puestos presupuestalmente considerados en estas áreas de las dependencias y entidades con tales características.

f).- En almacenes e inventarios, el responsable de autorizar el ingreso o salida de bienes o valores y su destino o la baja y alta en inventarios.

g).- Investigación científica, siempre que implique facultades para determinar el sentido y la forma de la investigación que se lleve a cabo.

h).- Asesoría o Consultoría, únicamente cuando se proporcione a los siguientes servidores públicos superiores: Secretario, Sub-secretario, Oficial Mayor, Coordinador General y Director General en las dependencias del Gobierno Federal o sus equivalentes en las Entidades.

i).- El personal adscrito presupuestalmente a las Secretarías particulares o Ayudantías.

j).- Los Secretarios particulares de: Secretario, Sub-Secretario, Oficial Mayor y Director General de las dependencias del Ejecutivo Federal o sus equivalentes en las entidades, así como los destinados presupuestalmente al servicio de los funcionarios a que se refiere la fracción I de este artículo.

k).- Los Agentes del Ministerio Público Federal y del Distrito Federal.

I).- Los Agentes de las Policías Judiciales y los miembros de las Policías Preventivas.

Han de considerarse de base todas las categorías que con aquella clasificación consigne el Catálogo de Empleos de la Federación, para el personal docente de la Secretaría de Educación Pública.

La clasificación de los puestos de confianza en cada una de las dependencias o entidades, formará parte de su catálogo de puestos.

III.- En el Poder Legislativo: en la Cámara de Diputados: el Oficial Mayor, el Director General de Departamentos y Oficinas, el Tesorero General, los Cajeros de la Tesorería, Director General de Administración, el Oficial Mayor de la Gran Comisión, el Director Industrial de la Imprenta y Encuadernación y el Director de la Biblioteca del Congreso.

En la Contaduría Mayor de Hacienda: el Contador y el Subcontador Mayor, los Directores y Subdirectores, los Jefes de Departamento, los Auditores, los Asesores y los Secretarios Particulares de los funcionarios mencionados.

En la Cámara de Senadores: Oficial Mayor, Tesorero y Subtesorero;

IV.- En el Poder Judicial: los Secretarios de los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y en el Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal, los Secretarios del Tribunal Pleno y de las Salas;

V.- (Se deroga).

A este respecto, es de recalcar que de acuerdo a la Jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de los Tribunales Colegiados de Circuito, ambos del Poder Judicial de la Federación, el elemento determinable para considerar a un servidor público de confianza, son las funciones a desarrollar y no precisamente su mero nombramiento.¹³⁸

¹³⁸ Con fundamento en el artículo 192, de la “Ley de Amparo, Reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”, la jurisprudencia emanada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se constituirá por

cinco sentencias no interrumpidas por otra en contraria, y que hayan sido aprobadas por lo menos por ocho ministros si se tratare de jurisprudencia del Pleno, o por cuatro ministros en los casos de jurisprudencias de las Salas.

La jurisprudencia establecida por la Suprema Corte de Justicia, funcionando en Pleno o en Salas, es obligatoria para éstas en tratándose de la que decreta el Pleno, así como para los Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

Asimismo, constituyen jurisprudencia las resoluciones que diluciden las contradicciones de tesis de Salas y de Tribunales Colegiados.

De acuerdo al artículo 193 de la Ley apuntada, las resoluciones de los Tribunales Colegiados de Circuito instauran jurisprudencia siempre que lo resuelto en ellas se sustente en cinco sentencias no interrumpidas por otra en contrario, y que hayan sido aprobadas por unanimidad de votos de los magistrados que integran cada Tribunal Colegiado.

La jurisprudencia de cada uno de los Tribunales Colegiados de Circuito es obligatoria para los Tribunales Unitarios, los Juzgados de Distrito, los Tribunales Militares y Judiciales del fuero común de los Estados y del Distrito Federal, y los Tribunales Administrativos y del Trabajo, locales o federales.

En torno a la jurisprudencia, se puede señalar que está constituida por los principios jurídicos, sustentados por las sentencias o decisiones dadas, por la autoridad judicial al resolver las controversias y conflictos, sometidos a la misma, que resolverá con base en el derecho. Representando las resoluciones, en su mayoría, la aplicación de numerosas normas generales y especiales; por lo que la jurisprudencia constituye una fuente formal del orden público.

(Véase R. ROSALES AGUILAR. *Formulario del juicio de amparo*. 13a. edición. México: Editorial Porrúa, S.A. de C.V., p. 26 y 27)

En torno al tema de los criterios judiciales, existen los siguientes en dicha materia:

“TRABAJADORES AL SERVICIO DEL ESTADO. PARA CONSIDERARLOS DE CONFIANZA, CONFORME AL ARTÍCULO 5o., FRACCIÓN II, INCISO A), DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO BASTA ACREDITAR QUE ASÍ CONSTE EN EL NOMBRAMIENTO SINO, ADEMÁS, LAS FUNCIONES DE DIRECCIÓN DESEMPEÑADAS.

La calidad de confianza de un trabajador al servicio del Estado es excepcional en atención a la regla general consistente en que los trabajadores se consideran de base, de ahí que conforme al artículo 5o., fracción II, inciso a), de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, para considerar que un trabajador es de confianza no basta que en el nombramiento aparezca la denominación formal de director general, director de área, adjunto, subdirector o jefe de departamento, sino que también debe acreditarse que las funciones desempeñadas están incluidas en el catálogo de puestos a que alude el artículo 20 de la ley citada o que efectivamente sean de dirección, como consecuencia del ejercicio de sus atribuciones legales, que de manera permanente y general le confieren la representatividad e implican poder de decisión en el ejercicio del mando.”

Aunado a lo anterior, existe criterio judicial relacionado con la falta de estabilidad de los servidores públicos de confianza, ya que a final de cuentas, el fin preponderante consiste en salvaguardar que la prestación del servicio público se preste en óptimas condiciones.¹³⁹

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Noviembre de 2004. Página: 123. Tesis: 2a./J. 160/2004. Jurisprudencia. Materia: laboral)

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. DETERMINACIÓN DEL CARÁCTER DE.

La denominación que de confianza recibe una plaza regulada por la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, no la hace tener tal carácter, pues es la actividad desarrollada por el trabajador lo que la determina; por lo tanto, el señalamiento que hace el artículo 5o. de dicho ordenamiento legal, debe corresponder plenamente a todos aquellos trabajadores que guardan las condiciones ahí precisadas.”

(Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice 2000. Tomo V, Trabajo. Página: 1063. Tesis: 1206. Jurisprudencia. Materia: laboral)

¹³⁹ El criterio en cuestión indica lo siguiente:

“TRABAJADORES DE CONFIANZA AL SERVICIO DEL ESTADO. SU FALTA DE ESTABILIDAD EN EL EMPLEO, DERIVADA DEL ARTÍCULO 123, APARTADO B, FRACCIÓN XIV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, NO VIOLA EL DERECHO A SER PROTEGIDO CONTRA EL DESEMPLEO ESTABLECIDO EN LA DECLARACIÓN UNIVERSAL DE LOS DERECHOS HUMANOS.

El hecho de que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado limiten los derechos de trabajadores de confianza respecto a la estabilidad en el empleo, no viola el derecho a ser protegido contra el desempleo previsto en el artículo 23, punto 1, de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, aprobada y promulgada por la Asamblea General de las Naciones Unidas, en virtud de que la falta de estabilidad que caracteriza a dichos trabajadores no propicia el desempleo, sino que tiende a salvaguardar la prestación del servicio público en óptimas condiciones, las cuales podrían verse afectadas si el Estado tuviera que reinstalar a servidores públicos de confianza en perjuicio de la buena marcha de su actividad.”

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Octubre de 2003. Página: 66. Tesis: 2a. CXV/2003. Tesis Aislada. Materias: Constitucional y Laboral)

2.1.3.4 Código Penal Federal.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 212 del mencionado Código, para efectos del Título X designado: “Delitos cometidos por servidores públicos”, se reputa como servidor público a:

“toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, organizaciones y sociedades asimiladas a éstas, fideicomisos públicos, en el Congreso de la Unión, o en los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal, o que manejen recursos económicos federales. Las disposiciones contenidas en el presente título, son aplicables a los Gobernadores de los Estados, a los Diputados a las Legislaturas locales y a los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales (...)”

Como se observará, se realiza una enumeración extensa de lo que se entenderá por servidor público. Aunque a diferencia del primer párrafo del artículo 108 de la Constitución, no contempla a determinados servidores públicos.

2.1.3.5 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Con motivo de la expedición de esta reciente Ley, y sin lugar a dudas indispensable en la Administración Pública Federal, para la imparcialidad y transparencia en la designación o nombramiento, actualmente se contemplan los siguientes servidores públicos de carrera (artículo 4): ¹⁴⁰

- **Eventuales:** son aquellos que siendo de primer nivel de ingreso, se encuentran en su primer año de desempeño, así como los que ingresen por motivo de un convenio de intercambio o hayan ingresado con motivo de los casos excepcionales, como lo son de peligro o alteración del orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes.

- **Titulares:** Son las personas físicas integrantes del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, que desempeñan un cargo de confianza en alguna dependencia federal, a través de un concurso de selección, las cuales sólo podrán ser nombradas y removidas en los casos y bajo los procedimientos previstos por la Ley en cuestión (artículo 3, fracción IX).

¹⁴⁰ Con fundamento en el artículo 1, la mencionada Ley tiene por objeto establecer las bases para la organización, funcionamiento y desarrollo del Sistema de Servicio Profesional de Carrera solamente en las dependencias de la Administración Pública Federal Centralizada, salvo determinadas excepciones establecidas en dicha Ley.

Aunado a lo antepuesto, el referido Sistema de Servicio Profesional de Carrera comprende los siguientes rangos (artículo 5): ¹⁴¹

- a) Director General.**
- b) Director de Área.**
- c) Subdirector de Área.**
- d) Jefe de Departamento.**
- e) Enlace.**

Comprendiendo los rangos anteriores los niveles de adjunto, homólogo u otro equivalente, cualquiera que sea la denominación asignada.

Aunque también se alude en la Ley a los servidores públicos de libre designación y los trabajadores de base de la Administración Pública Federal, quienes pueden acceder al servicio profesional de carrera, sujetándose, en su caso, a los procedimientos de reclutamiento, selección y nombramiento previstos en la Ley.

¹⁴¹ En la actualidad se encuentra en la Cámara de Senadores pendiente de aprobación, una Minuta de la Cámara de Diputados, en la que aprobaron la derogación del inciso a) del artículo 5, con la finalidad de que esta Ley no se aplique al nivel de Director General ni a sus cargos homólogos, para que sea de libre designación, lo cual, atendiendo a la realidad jurídica-pública de México, se justifica como aceptable.

Aunado a que se agregó para su primera aprobación, que se contará con la absoluta confianza del designado como Director General u homólogo, a quien se presume se le nombra en razón de sus méritos y del conocimiento que tiene, así como de la confianza próxima que se le tendría.

2.1.3.6 Consideraciones de la diversa regulación.

De la anterior normatividad alusiva al servidor público, se puede desprender que aún cuando no existe una conceptualización clara de éste -ya que más bien, se realiza una enunciación de las personas con cargo, las cuales forman parte integrante del conjunto denominado: servidor público-, en el artículo 108 Constitucional, en forma general se establece que será servidor público toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza pública, los cuales serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.¹⁴²

Asimismo, en relación a la clasificación legal de los servidores públicos, existen trabajadores de confianza y de base.

Sin embargo, en la actualidad los servidores públicos de confianza, en la Administración Pública Federal Centralizada, deben ser de carrera, ya sea eventuales o titulares.¹⁴³

No obstante, cabe la posibilidad de contratar a servidores públicos bajo el esquema de libre designación, pero en un número limitado.¹⁴⁴

¹⁴² Aunque de la normatividad antes descrita, también se puede vislumbrar claramente la separación tajante entre los denominados altos cargos y los demás servidores públicos que ocupan niveles inferiores.

¹⁴³ Con fundamento en el artículo 1 de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal, las entidades del sector paraestatal contempladas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

¹⁴⁴ Sobre los nombramientos de libre designación, éstos se encuentran previstos en casos excepcionales y cuando peligre o se altere el orden social, los servicios públicos, la salubridad, la seguridad o el ambiente de alguna zona o región del país, como consecuencia de desastres producidos por fenómenos naturales, por caso fortuito o de fuerza mayor o existan circunstancias que puedan provocar pérdidas o costos adicionales importantes, los titulares de las dependencias o el Oficial Mayor respectivo u homólogo, bajo su responsabilidad, podrán autorizar el nombramiento temporal para ocupar un

Se estima que tras analizar los anteriores regímenes, se aprecia que la naturaleza jurídica, derivada de la relación existente entre el Estado y los trabajadores a su servicio, conlleva a realizar una completa diferenciación de los tipos de trabajadores. Empero, atendiendo a un sentido amplio, se consideran con tal status, a todas las personas incorporadas al Estado, por una relación de servicios retribuidos, con fundamento en la legislación aplicable al caso concreto.¹⁴⁵

puesto, una vacante o una plaza de nueva creación, considerado para ser ocupado por cualquier servidor público, sin necesidad de sujetarse al procedimiento de reclutamiento y selección a que se la citada Ley. Aunque este personal no creará derechos respecto al ingreso al Sistema.

¹⁴⁵ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., p. 81.

2.2 LAS OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS.

Al otorgarse o autorizarse el cargo al funcionario o servidor público, existen una serie de obligaciones que debió cumplir. Además, durante el cargo y tras la terminación, también deberá cumplir con diversas obligaciones que las leyes y normatividad respectiva establecen.

Se comenta que a partir del otorgamiento del cargo, ya sea mediante nombramiento, contrato, designación o elección, según corresponda, y la respectiva aceptación, como acto de voluntad, con su posterior toma de posesión, la persona se incorpora al órgano público, como una parte esencial del mismo, encontrándose sujeto a una serie de obligaciones y derechos, derivados de su “status”, pues su actuación, al ser parte integrante del órgano, será la expresión del poder público, con independencia del grado de su participación.¹⁴⁶

Del mismo modo, la designación de un funcionario o empleado público supone el nombramiento de la Administración Pública y la aceptación del nombrado. Conjuntamente, el “puesto público” es una síntesis de derechos, tareas, responsabilidades, obligaciones e ideales.¹⁴⁷

Aunado a que por regla general, toda persona que reúna las estipulaciones legales, se encuentra en aptitud de asumir el ejercicio de la función pública asignada.¹⁴⁸

¹⁴⁶ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. 4a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2001, pp. 67 y 68.

¹⁴⁷ Lo cual no priva que se actué contra determinado funcionario o servidor público al incurrir en responsabilidad, como la administrativa, y si así sucede, se pondrá en movimiento el ejercicio de la potestad disciplinaria.

¹⁴⁸ A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso ...*, op. cit., pp. 408 y 409.

Se sostiene ¹⁴⁹ que el Derecho trata de impedir en lo posible, el ejercicio de potestades tendientes a fines contrarios al interés público; por lo que ha estructurado diversas medidas a cumplir por las personas que accedan a un órgano público, en las tres etapas básicas del cargo: ¹⁵⁰

a) La adscripción u ocupación.

b) Durante el desempeño.

c) La rescisión.

¹⁴⁹ J. GONZÁLEZ PÉREZ. *La ética en la Administración Pública*. 2a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2000, pp. 87 a 93.

¹⁵⁰ De alguna forma durante las tres etapas básicas del cargo, existe el principio ético, el cual debe estar presente en todo momento durante el desempeño de las funciones de todo funcionario, servidor o empleado público.

2.2.1 Para ocupar el cargo.

2.2.1.1 En España.

En la legislación Española se argumentan las siguientes obligaciones:

a) Circunstancias personales.

El funcionario público no deberá encontrarse inhabilitado, puesto que de acuerdo a los artículos 40, 41 y 42 del Código Penal, la pena de inhabilitación absoluta y la especial para empleo o cargo público, produce la privación definitiva del empleo o cargo sobre el que recayere, aunque sea electivo. Aunado a que se encuentra incapacitado para obtener los mismos cargos o empleos públicos,

b) Rendición de declaraciones.

En la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, se señala la presentación de los siguientes formatos de declaraciones:

- **De actividades.**

En donde de acuerdo con el artículo 11.1, los altos cargos están obligados a efectuar una declaración de las actividades que desempeñen por sí o mediante sustitución o apoderamiento y, de conformidad con lo previsto en el artículo 8, de aquellas que vayan a realizar una vez que hubiesen cesado en el desempeño de los cargos, ante el Registro de Actividades de Altos Cargos al que se refiere el artículo 14.2,

en los términos que reglamentariamente se establezcan.

Además, están obligados a efectuar la declaración a que se refiere el apartado 1 del artículo 7 de dicha Ley.

A su vez, la declaración de actividades que desempeñan se efectuará en el improrrogable plazo de los tres meses siguientes a las fechas de toma de posesión y cese, respectivamente, en el alto cargo, así como cada vez que el interesado inicie una nueva actividad.

- De bienes y derechos.

De acuerdo al artículo 12.1 quienes tengan la condición de alto cargo están obligados a formular en el Registro de Bienes y Derechos Patrimoniales de altos cargos, en los términos que reglamentariamente se establezcan, una declaración patrimonial, comprensiva de la totalidad de sus bienes, derechos y obligaciones. Voluntariamente, su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad podrá formular esta declaración, que será aportada por el alto cargo.

Comprendiendo la declaración patrimonial, al menos, los siguientes extremos:

- a) Los bienes, derechos y obligaciones patrimoniales que posean.
- b) Los valores o activos financieros negociables.
- c) Las participaciones societarias.

- d) El objeto social de las sociedades de cualquier clase en las que tengan intereses el alto cargo, su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas.
- e) Las sociedades participadas por aquellas otras que sean objeto de declaración según el apartado c) con señalamiento de sus respectivos objetos sociales.

La declaración a que se refiere el apartado 1 de este artículo se efectuará en el plazo de tres meses siguientes a las fechas de toma de posesión y cese, respectivamente, en el alto cargo.

Por su parte, el Estatuto Básico del Empleado Público determina en su artículo 56 lo siguientes requisitos generales para acceder al mismo:

1. Para poder participar en los procesos selectivos será necesario reunir los siguientes requisitos:

- a) Tener la nacionalidad española, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo siguiente.
- b) Poseer la capacidad funcional para el desempeño de las tareas.
- c) Tener cumplidos dieciséis años y no exceder, en su caso, de la edad máxima de jubilación forzosa. Sólo por ley podrá establecerse otra edad máxima, distinta de la edad de jubilación forzosa, para el acceso al empleo público.
- d) No haber sido separado mediante expediente disciplinario del servicio de cualquiera de las Administraciones Públicas o de los órganos constitucionales o estatutarios de las Comunidades Autónomas, ni hallarse en inhabilitación absoluta o especial para empleos o cargos públicos por resolución judicial, para el acceso al cuerpo o escala de funcionario, o para ejercer funciones similares a las que desempeñaban en el caso del personal laboral, en el que hubiese sido separado o inhabilitado. En el caso de ser nacional de otro Estado, no hallarse inhabilitado o en situación equivalente ni haber

sido sometido a sanción disciplinaria o equivalente que impida, en su Estado, en los mismos términos el acceso al empleo público.

e) Poseer la titulación exigida.

2. Las Administraciones Públicas, en el ámbito de sus competencias, deberán prever la selección de empleados públicos debidamente capacitados para cubrir los puestos de trabajo en las Comunidades Autónomas que gocen de dos lenguas oficiales.

3. Podrá exigirse el cumplimiento de otros requisitos específicos que guarden relación objetiva y proporcionada con las funciones asumidas y las tareas a desempeñar. En todo caso, habrán de establecerse de manera abstracta y general.

El artículo 57 hace alusión al acceso al empleo público de nacionales de otros Estados, estableciendo lo siguiente:

1. Los nacionales de los Estados miembros de la Unión Europea podrán acceder, como personal funcionario, en igualdad de condiciones que los españoles a los empleos públicos, con excepción de aquellos que directa o indirectamente impliquen una participación en el ejercicio del poder público o en las funciones que tienen por objeto la salvaguardia de los intereses del Estado o de las Administraciones Públicas.

A tal efecto, los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas determinarán las agrupaciones de funcionarios contempladas en el artículo 76 a las que no puedan acceder los nacionales de otros Estados.

2. Las previsiones del apartado anterior serán de aplicación, cualquiera que sea su nacionalidad, al cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho y a sus descendientes y a los de su cónyuge siempre que no estén separados de derecho, sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes.

3. El acceso al empleo público como personal funcionario, se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores, en los términos establecidos en el apartado 1 de este artículo.

4. Los extranjeros a los que se refieren los apartados anteriores, así como los extranjeros con residencia legal en España podrán acceder a las Administraciones Públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles.

5. Sólo por ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas podrá eximirse del requisito de la nacionalidad por razones de interés general para el acceso a la condición de personal funcionario.

Para tal efecto, los órganos de Gobierno de las Administraciones Públicas determinarán las agrupaciones de funcionarios contempladas en el artículo 76 a las que no puedan acceder los nacionales de otros Estados.¹⁵¹

¹⁵¹ El artículo 76 en cuestión establece que los cuerpos y escalas se clasifican, de acuerdo con la titulación exigida para el acceso a los mismos, en los siguientes grupos:

- Grupo A, dividido en dos Subgrupos A1 y A2.
Para el acceso a los cuerpos o escalas de este Grupo se exigirá estar en posesión del título universitario de Grado. En aquellos supuestos en los que la Ley exija otro título universitario será éste el que se tenga en cuenta.

La clasificación de los cuerpos y escalas en cada Subgrupo estará en función del nivel de responsabilidad de las funciones a desempeñar y de las características de las pruebas de acceso.
- Grupo B. Para el acceso a los cuerpos o escalas del Grupo B se exigirá estar en posesión del título de Técnico Superior.
- Grupo C. Dividido en dos Subgrupos, C1 y C2, según la titulación exigida para el ingreso:
 - C1: título de bachiller o técnico.
 - C2: título de graduado en educación secundaria obligatoria.

En torno a este punto, hay que hacer mención de la Disposición transitoria tercera del Estatuto, referente a la entrada en vigor de la nueva clasificación profesional misma que señala lo siguiente:

1. Hasta tanto no se generalice la implantación de los nuevos títulos universitarios a que se refiere el artículo 76, para el acceso a la función pública seguirán siendo válidos los títulos universitarios oficiales vigentes a la entrada en vigor de este Estatuto.

2. Transitoriamente, los Grupos de clasificación existentes a la entrada en vigor del presente Estatuto se integrarán en los Grupos de clasificación profesional de funcionarios previstos en el artículo 76, de acuerdo con las siguientes equivalencias:

-Grupo A: Subgrupo A1.

Más adelante se señala que dichas previsiones se aplicarán, sin distinción de nacionalidad, al cónyuge de los españoles y de los nacionales de otros Estados miembros de la Unión Europea, siempre que no estén separados de derecho y a sus descendientes y a los de su cónyuge siempre que no estén separados de derecho, sean menores de veintiún años o mayores de dicha edad dependientes.

A su vez, el acceso al empleo público como personal funcionario, se extenderá igualmente a las personas incluidas en el ámbito de aplicación de los Tratados Internacionales celebrados por la Unión Europea y ratificados por España, en los que sea de aplicación la libre circulación de trabajadores.

También se instituye en el Estatuto que los extranjeros en cuestión, así como los extranjeros con residencia legal en España, podrán acceder a las Administraciones Públicas, como personal laboral, en igualdad de condiciones que los españoles.

Finalmente, se aclara que sólo por Ley de las Cortes Generales o de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas, podrá eximirse del requisito de la nacionalidad por razones de interés general para el acceso a la condición de personal funcionario.

-Grupo B: Subgrupo A2.

-Grupo C: Subgrupo C1.

-Grupo D: Subgrupo C2.

-Grupo E: Agrupaciones Profesionales a que hace referencia la disposición adicional séptima.

3. Los funcionarios del Subgrupo C1 que reúnan la titulación exigida podrán promocionar al Grupo A sin necesidad de pasar por el nuevo Grupo B, de acuerdo con lo establecido en el artículo 18 de este Estatuto.

2.2.1.2 En México.

Respecto a México, al ocupar un cargo, todo servidor público debe cumplir con las siguientes obligaciones:

- » No encontrarse inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión de carácter público.

Además, de acuerdo con el párrafo quinto del artículo 40 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, las dependencias y entidades deberán obtener la constancia de no inhabilitación de quienes pretendan ingresar al servicio público, previo al nombramiento o contratación respectivos.

- » Rendir la declaración inicial de situación patrimonial, con base en la fracción I del artículo 37 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la toma de posesión con motivo del:

- a) Ingreso al servicio público por primera vez.
- b) Reingreso al servicio público después de sesenta días naturales de la conclusión de su último encargo.
- c) Cambio de dependencia o entidad, en cuyo caso no se presentará la de conclusión.

2.2.2 En el desempeño del cargo.

2.2.2.1 En España.

Al respecto, cabe el comentario tendiente a establecer que la Administración institucionalizada se caracteriza, por actuar de acuerdo con el denominado “principio de eficacia indiferente”, el cual se refiere al talante que debe exigirse a la Administración y a sus funcionarios en el cumplimiento de su tarea, es decir, éstos deben funcionar puntualmente con independencia de que el buen o mal funcionamiento favorezca o perjudique la política del Gobierno. De manera que la indiferencia política es tanto más deseable en un régimen democrático, en el que el funcionario debe estar tan lejos del sabotaje como de la participación política activa.¹⁵²

En España se establecen diversas obligaciones que deben cumplir durante su cargo, tanto los altos cargos como los funcionarios, entre las que se encuentran:

A) Las incompatibilidades.¹⁵³

¹⁵² F. GARRIDO FALLA. “Constitución y Administración”. Versión en CD de la Revista Española de Derecho Administrativo. Número 020. Año 1979. Enero/Marzo. España: Civitas Ediciones, S. L., 1979.

¹⁵³ Sobre el tema de incompatibilidades, el Tribunal Supremo de España ha exteriorizado que:

“(…)

CUARTO.- Los hechos imputados por la resolución sancionadora y acreditados de la prueba practicada, tienen su adecuado encuadre en la falta muy grave de ‘incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades’, tipificada en el artículo 6.h) del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado apreciada, norma en blanco que debe ser integrada con la normativa existente en la materia sobre incompatibilidades.

(…)

En el régimen establecido por la citada Ley 53/1984, se contempla en los artículos 1.3 y 11.1 , la incompatibilidad, por regla general, del ejercicio de las actividades

En relación a los altos cargos, en el artículo 5 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, apunta que éstos ejercerán sus funciones con dedicación exclusiva y no podrán compatibilizar su actividad con el desempeño, por sí, o mediante sustitución o apoderamiento, de cualquier otro puesto, cargo, representación, profesión o actividad, sean de carácter público o privado, por cuenta propia o ajena, y, asimismo, tampoco podrán percibir cualquier otra remuneración con cargo a los presupuestos de las Administraciones públicas o entidades vinculadas o dependientes de ellas, ni cualquier otra percepción que directa o indirectamente provenga de una actividad privada.

públicas con el ejercicio de las actividades privadas, siendo necesario para realizar éstas obtener la correspondiente autorización, conforme se desprende con claridad del artículo 8 del Reglamento. La obtención del reconocimiento de compatibilidad será requisito previo imprescindible para que el personal sometido al ámbito de aplicación de este Real Decreto pueda comenzar la realización de las actividades privadas a que se refiere el capítulo IV de la Ley 53/1984', reconocimiento de compatibilidad que en el caso de autos ni se ha solicitado ni obtenido.

Además el artículo 16 de la Ley establece en su apartado 1 que 'No podrá autorizarse o reconocerse compatibilidad alguna al personal que desempeñe puestos que comporten la percepción de complementos específicos o concepto equiparable...' complemento específico percibido por el demandante, como se ha constatado en el expediente administrativo.

Ninguna objeción puede hacerse, por lo expuesto, a la calificación jurídica de los hechos efectuada por la resolución recurrida'.

Esta Sala no puede sino compartir estos razonamientos, pues los hechos, no negados por la recurrente, suponen como la Sala indica al valorar la prueba, la infracción que le ha sido impuesta y resulta proporcional la sanción que se le impone a la gravedad de los hechos, pues el recurrente no solo ejerce una actividad privada incompatible, sino que dirige y administra una sociedad, anunciada en Internet como Gabinete Médico pericial, asumiendo la correspondiente responsabilidad mercantil y civil, sin que los hechos contemplados en las sentencias de esta Sala que el recurrente cita, de 20 de noviembre de 2001, 22 y 25 de septiembre de 2003, tengan la gravedad (el recurrente ni siquiera efectúa un análisis comparativo), que presentan los que contempla la sentencia recurrida.

(STS 1683/2008. Id Cendoj: 28079130072008100319. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 5464/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: JOSEDIAZDELGADO. Tipo de Resolución: Sentencia)

Advirtiéndose que lo dispuesto en el párrafo anterior, se entiende sin perjuicio de las excepciones señaladas en los artículos 9 y 10.

Entre tanto, para los funcionarios, en la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas,¹⁵⁴ se alude en su artículo 3.1, que los funcionarios correspondientes sólo podrán:¹⁵⁵

“(…) desempeñar un segundo puesto de trabajo o actividad en el sector público en los supuestos previstos en la misma para las funciones docente y sanitaria, en los casos a que se refieren los artículo 5º y 6º y en los que, por razón de interés público, se determine por el Consejo de Ministros, mediante Real decreto, u

¹⁵⁴ Lo cual de alguna forma se mantiene en vigor con el Estatuto Básico del Empleado Público.

¹⁵⁵ Cabe hacer mención del artículo 4, el cual dispone lo siguiente:

1. Podrá autorizarse la compatibilidad, cumplidas las restantes exigencias de esta Ley, para el desempeño de un puesto de trabajo en la esfera docente como Profesor universitario asociado en régimen de dedicación no superior a la de tiempo parcial y con duración determinada.

2. A los Catedráticos y Profesores titulares de Universidad y a los Catedráticos de Escuelas Universitarias podrá autorizarse, cumplidas las restantes exigencias de esta Ley, la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público sanitario o de carácter exclusivamente investigador en Centros públicos de investigación, dentro del área de especialidad de su Departamento universitario y siempre que los dos puestos vengán reglamentariamente autorizados como de prestación a tiempo parcial.

Recíprocamente, a quienes desempeñen uno de los definidos como segundo puesto en el párrafo anterior, podrá autorizarse la compatibilidad para desempeñar uno de los puestos docentes universitarios a que se hace referencia.

Asimismo a los Profesores titulares de Escuelas Universitarias de Enfermería podrá autorizarse la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector sanitario en los términos y condiciones indicados en los párrafos anteriores.

Igualmente a los Catedráticos y Profesores de Música que presten servicio en los Conservatorios Superiores de Música y en los Conservatorios Profesionales de Música, podrá autorizarse la compatibilidad para el desempeño de un segundo puesto de trabajo en el sector público cultural en los términos y condiciones indicados en los párrafos anteriores. (Párrafo añadido por Ley 13/1996)

3. La dedicación del profesorado universitario será en todo caso compatible con la realización de los trabajos a que se refiere el artículo 11 de la Ley de Reforma Universitaria, en los términos previstos en la misma.

órgano de gobierno de la Comunidad Autónoma, en el ámbito de sus respectivas competencias; en este último supuesto la actividad sólo podrá prestarse en régimen laboral, a tiempo parcial y con duración determinada, en las condiciones establecidas por la legislación laboral.”

Aclarándose al final, que la autorización de compatibilidad se realizará, con base en el interés público.

A su vez en el apartado 2 del artículo 3, se señala que el desempeño de un puesto de trabajo en el sector público, es incompatible con la percepción de pensión de jubilación o retiro por Derechos Pasivos o por cualquier régimen de Seguridad Social público y obligatorio. Sin embargo, excepcionalmente será compatible la pensión de jubilación parcial con un puesto de trabajo a tiempo parcial.

Asimismo, todavía tocante a los funcionarios, en el artículo 11 de la Ley en cita, se menciona que los funcionarios respectivos: “no podrá ejercer, por sí o mediante sustitución, actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sean por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares que se relacionen directamente con las que desarrolle el Departamento, Organismo o Entidad donde estuviera destinado.”

No obstante, se exceptúan de tal prohibición las actividades particulares que realicen para sí los directamente interesados, en ejercicio de un derecho legalmente reconocido.

B) Cumplimiento de los deberes de abstención.

En relación a los altos cargos, el artículo 7 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración

General del Estado, se menciona que quienes desempeñen un alto cargo están obligados a inhibirse del conocimiento de los asuntos en cuyo despacho hubieran intervenido o que interesen a empresas o sociedades en cuya dirección, asesoramiento o administración hubieran tenido alguna parte ellos, su cónyuge o persona con quien conviva en análoga relación de afectividad, o familiar dentro del segundo grado y en los dos años anteriores a su toma de posesión como cargo público.

Para tal efecto, los altos cargos formularán una declaración de sus actividades profesionales, mercantiles o laborales que hubieran desempeñado durante los dos años anteriores a su toma de posesión como alto cargo. Esta declaración comprenderá una relación pormenorizada de sus intereses referida al citado periodo de dos años, la cual se efectuará ante el Registro de Actividades de Altos Cargos

Por su parte, la Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, determina en su artículo 28 el deber de abstención para las autoridades y el personal al servicio de las Administraciones, en los supuestos de:

a) Tener interés personal en el asunto de que se trate o en otro en cuya resolución pudiera influir la de aquél; ser administrador de sociedad o entidad interesada, o tener cuestión litigiosa pendiente con algún interesado.

b) Tener parentesco de consanguinidad dentro del cuarto grado o de afinidad dentro del segundo, con cualquiera de los interesados, con los administradores de entidades o sociedades interesadas y también con los asesores, representantes legales o mandatarios que intervengan en el procedimiento, así como compartir despacho profesional o estar asociado con éstos para el asesoramiento, la representación o el mandato.

c) Tener amistad íntima o enemistad manifiesta con alguna de las personas mencionadas en el apartado anterior.

d) Haber tenido intervención como perito o como testigo en el procedimiento de que se trate.

e) Tener relación de servicio con persona natural o jurídica interesada directamente en el asunto, o haberle prestado en los dos últimos años servicios profesionales de cualquier tipo y en cualquier circunstancia o lugar.

En complementación a lo anterior, el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, hace mención en sus artículos 5, 6, 7 y 8 del carácter de las faltas disciplinarias cometidas por los funcionarios en el desempeño de sus cargos, clasificándose en faltas:

» **Muy graves.**

- a) El incumplimiento del deber de fidelidad a la Constitución en el ejercicio de la función pública.
- b) Toda actuación que suponga discriminación por razón de raza, sexo, religión, lengua, opinión, lugar de nacimiento, vecindad, o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
- c) El abandono de servicio.
- d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la administración o a los ciudadanos.
- e) La publicación o utilización indebida de secretos oficiales así declarados por la ley o clasificados como tales.
- f) La notoria falta de rendimiento que comporte inhibición en el cumplimiento de las tareas encomendadas.
- g) La violación de la neutralidad o independencia políticas, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

- h) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades.
- i) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- j) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- k) La participación en huelgas, a los que la tengan expresamente prohibida por la ley.
- l) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
- m) Los actos limitativos de la libre expresión de pensamiento, ideas y opiniones.
- n) Haber sido sancionado por la comisión de tres faltas graves en un período de un año.

» Graves.

- a) La falta de obediencia debida a los superiores y autoridades.
- b) El abuso de autoridad en el ejercicio del cargo.
- c) Las conductas constitutivas de delito doloso relacionadas con el servicio o que causen daño a la administración o a los administrados.
- d) La tolerancia de los superiores respecto de la comisión de faltas muy graves o graves de sus subordinados.
- e) La grave desconsideración con los superiores, compañeros o subordinados.
- f) Causar daños graves en los locales, material o documentos de los servicios.
- g) Intervenir en un procedimiento administrativo cuando se dé alguna de las causas de abstención legalmente señaladas.

- h) La emisión de informes y la adopción de acuerdos manifiestamente ilegales cuando causen perjuicio, a la administración o a los ciudadanos y no constituyan falta muy grave.
- i) La falta de rendimiento que afecte al normal funcionamiento de los servicios y no constituya falta muy grave.
- j) No guardar el debido sigilo respecto a los asuntos que se conozcan por razón del cargo, cuando causen perjuicio a la administración o se utilice en provecho propio.
- k) El incumplimiento de los plazos u otras disposiciones de procedimiento en materia de incompatibilidades, cuando no suponga mantenimiento de una situación de incompatibilidad.
- l) El incumplimiento injustificado de la jornada de trabajo que acumulado suponga un mínimo de diez horas al mes.
- m) La tercera falta injustificada de asistencia en un período de tres meses, cuando las dos anteriores hubieren sido objeto de sanción por falta leve.
- n) La grave perturbación del servicio.
- ñ) El atentado grave a la dignidad de los funcionarios o de la administración.
- o) La grave falta de consideración con los administrados.
- p) Las acciones u omisiones dirigidas a evadir los sistemas de control de horarios o a impedir que sean detectados los incumplimientos injustificados de la jornada de trabajo.

» Leves.

- a) El incumplimiento injustificado del horario de trabajo, cuando no suponga falta grave.
- b) La falta de asistencia injustificada de un día.

- c) La incorrección con el público, superiores, compañeros o subordinados.
- d) El descuido o negligencia en el ejercicio de sus funciones.
- e) El incumplimiento de los deberes y obligaciones del funcionario, siempre que no deban ser calificados como falta muy grave o grave.

C) Prohibiciones de carácter económico.

Tocante a los altos cargos, el artículo 6.1 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, se refiere a la prohibición de tener, por sí o junto con su cónyuge, sea cual sea el régimen económico matrimonial, o persona que conviva en análoga relación de afectividad e hijos dependientes y personas tuteladas, participaciones directas o indirectas superiores a un diez por ciento en empresas en tanto tengan conciertos o contratos de cualquier naturaleza, con el sector público estatal, autonómico o local, o sean subcontratistas de dichas empresas o que reciban subvenciones provenientes de la Administración General del Estado

En cuanto a los funcionarios, el artículo 12.1 de la Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas, advertía el deber de abstenerse en la realización de las siguientes actividades:

- a) El desempeño de actividades privadas, incluidas las de carácter profesional, sea por cuenta propia o bajo la dependencia o al servicio de Entidades o particulares, o en los asuntos en los que esté interviniendo, haya intervenido en los dos últimos años o tenga que intervenir por razón del puesto público.

Se incluyen en especial en esta incompatibilidad las actividades profesionales prestadas a personas a quienes se esté obligado a atender en el desempeño del puesto público.

- b) La pertenencia a Consejos de Administración u órganos rectores de Empresas o Entidades privadas, siempre que la actividad de las mismas esté directamente relacionada con las que gestione el Departamento, Organismo o Entidad en que preste sus servicios el personal afectado.
- c) El desempeño, por sí o por persona interpuesta, de cargos de todo orden en Empresas o Sociedades concesionarias, contratistas de obras, servicios o suministros, arrendatarias o administradoras de monopolios, o con participación o aval del sector público, cualquiera que sea la configuración jurídica de aquéllas.
- d) La participación superior al 10 por 100 en el capital de las Empresas o Sociedades a que se refiere el párrafo anterior.

El Estatuto Básico del Empleado Público instaure debidamente en su artículo 52, una serie de principios que debe acatar todo empleado público, de manera que éstos deben desempeñar con diligencia las tareas que tengan asignadas y velar por los intereses generales con sujeción y observancia de la Constitución y del resto del ordenamiento jurídico, y debiendo actuar con arreglo a los siguientes principios:

Al final del artículo 52, se establece claramente que la falta de observancia de los principios en cuestión, traerán aparejada la interpretación y aplicación del régimen disciplinario de los empleados públicos.

- Objetividad.
- Integridad.
- Neutralidad.
- Responsabilidad.
- Imparcialidad.
- Confidencialidad.

- Dedicación al servicio público.
- Transparencia.
- Ejemplaridad.
- Austeridad.
- Accesibilidad.
- Eficacia.
- Honradez.
- Promoción del entorno cultural y medioambiental.
- Respeto a la igualdad entre mujeres y hombres.

Acto seguido, se hace mención en dicho Estatuto del “Código de Conducta de los empleados públicos”, el cual se encuentra configurado por los principios éticos y de conducta:

Artículo 53. Principios éticos.

1. Los empleados públicos respetarán la Constitución y el resto de normas que integran el ordenamiento jurídico.
2. Su actuación perseguirá la satisfacción de los intereses generales de los ciudadanos y se fundamentará en consideraciones objetivas orientadas hacia la imparcialidad y el interés común, al margen de cualquier otro factor que exprese posiciones personales, familiares, corporativas, clientela res o cualesquiera otras que puedan colisionar con este principio.
3. Ajustarán su actuación a los principios de lealtad y buena fe con la Administración en la que presten sus servicios, y con sus superiores, compañeros, subordinados y con los ciudadanos.
4. Su conducta se basará en el respeto de los derechos fundamentales y libertades públicas, evitando toda actuación que pueda producir discriminación alguna por razón de nacimiento, origen racial o étnico, género, sexo, orientación sexual, religión o convicciones, opinión, discapacidad, edad o cualquier otra condición o circunstancia personal o social.
5. Se abstendrán en aquellos asuntos en los que tengan un interés personal, así como de toda actividad privada o interés que pueda suponer un riesgo de plantear conflictos de intereses con su puesto público.

6. No contraerán obligaciones económicas ni intervendrán en operaciones financieras, obligaciones patrimoniales o negocios jurídicos con personas o entidades cuando pueda suponer un conflicto de intereses con las obligaciones de su puesto público.
7. No aceptarán ningún trato de favor o situación que implique privilegio o ventaja injustificada, por parte de personas físicas o entidades privadas.
8. Actuarán de acuerdo con los principios de eficacia, economía y eficiencia, y vigilarán la consecución del interés general y el cumplimiento de los objetivos de la organización.
9. No influirán en la agilización o resolución de trámite o procedimiento administrativo sin justa causa y, en ningún caso, cuando ello comporte un privilegio en beneficio de los titulares de los cargos públicos o su entorno familiar y social inmediato o cuando suponga un menoscabo de los intereses de terceros.
10. Cumplirán con diligencia las tareas que les correspondan o se les encomienden y, en su caso, resolverán dentro de plazo los procedimientos o expedientes de su competencia.
11. Ejercerán sus atribuciones según el principio de dedicación al servicio público absteniéndose no solo de conductas contrarias al mismo, sino también de cualesquiera otras que comprometan la neutralidad en el ejercicio de los servicios públicos.
12. Guardarán secreto de las materias clasificadas u otras cuya difusión esté prohibida legalmente, y mantendrán la debida discreción sobre aquellos asuntos que conozcan por razón de su cargo, sin que puedan hacer uso de la información obtenida para beneficio propio o de terceros, o en perjuicio del interés público.

Artículo 54. Principios de conducta.

1. Tratarán con atención y respeto a los ciudadanos, a sus superiores y a los restantes empleados públicos.
2. El desempeño de las tareas correspondientes a su puesto de trabajo se realizará de forma diligente y cumpliendo la jornada y el horario establecidos.
3. Obedecerán las instrucciones y órdenes profesionales de los superiores, salvo que constituyan una infracción manifiesta del ordenamiento jurídico, en cuyo caso las pondrán inmediatamente en conocimiento de los órganos de inspección procedentes.
4. Informarán a los ciudadanos sobre aquellas materias o asuntos que tengan derecho a conocer, y facilitarán el ejercicio de sus derechos y el cumplimiento de sus obligaciones.

5. Administrarán los recursos y bienes públicos con austeridad, y no utilizarán los mismos en provecho propio o de personas allegadas. Tendrán, asimismo, el deber de velar por su conservación.
6. Se rechazará cualquier regalo, favor o servicio en condiciones ventajosas que vaya más allá de los usos habituales, sociales y de cortesía, sin perjuicio de lo establecido en el Código Penal.
7. Garantizarán la constancia y permanencia de los documentos para su transmisión y entrega a sus posteriores responsables.
8. Mantendrán actualizada su formación y cualificación.
9. Observarán las normas sobre seguridad y salud laboral.
10. Pondrán en conocimiento de sus superiores o de los órganos competentes las propuestas que consideren adecuadas para mejorar el desarrollo de las funciones de la unidad en la que estén destinados. A estos efectos se podrá prever la creación de la instancia adecuada competente para centralizar la recepción de las propuestas de los empleados públicos o administrados que sirvan para mejorar la eficacia en el servicio.
11. Garantizarán la atención al ciudadano en la lengua que lo solicite siempre que sea oficial en el territorio.

Con fundamento en el vigente Estatuto Básico del Empleado Público, en su artículo 95.1 se establece que las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves, mismas que se encuadran de la siguiente forma:

- Son faltas muy graves:
 - a)** El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.
 - b)** Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
 - c)** El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.

d) La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.

e) La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.

f) La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.

g) El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.

h) La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

i) La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.

j) La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.

k) La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.

l) La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.

m) El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.

n) El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.

ñ) La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.

o) El acoso laboral.

p) También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.

En el numeral 3 se señala que las faltas graves serán establecidas por Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- a) El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
- b) La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
- c) El descrédito para la imagen pública de la Administración.

Por su parte el numeral 4 indica que las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del presente Estatuto, serán las que determinarán el régimen aplicable a las faltas leves, con base en las circunstancias antes descritas.¹⁵⁶

¹⁵⁶ Al respecto, en el numeral 3 de la Disposición Final cuarta del presente Estatuto, indica que hasta que se dicten las Leyes de Función Pública y las normas reglamentarias de desarrollo, se mantendrán en vigor en cada Administración Pública las normas vigentes (leyes de la Administración General del Estado y las leyes de las Comunidades Autónomas) sobre ordenación, planificación y gestión de recursos humanos, en tanto no se opongan a lo establecido en este Estatuto.

2.2.2.2 En México.

Acerca de México, en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se apuntan las diversas obligaciones que deben observar los servidores públicos durante el ejercicio de su cargo, las cuales se resumen en los deberes de:

- ❖ Actuación conforme a la normatividad aplicable.
- ❖ Eficiencia y eficacia.
- ❖ Obediencia jerárquica.
- ❖ Respeto hacia las personas.
- ❖ Secreto de la información y documentación públicas.
- ❖ Nepotismo.
- ❖ Evitar el conflicto de intereses familiares, profesionales, laborales o de negocios.

Las obligaciones plasmadas en el vigente artículo 8 son: ¹⁵⁷

- I.- Cumplir el servicio que le sea encomendado y abstenerse de cualquier acto u omisión que cause la suspensión o deficiencia de dicho servicio o implique abuso o ejercicio indebido de un empleo, cargo o comisión;
- II.- Formular y ejecutar los planes, programas y presupuestos correspondientes a su competencia, y cumplir las leyes y la normatividad que determinen el manejo de recursos económicos públicos;
- III.- Utilizar los recursos que tenga asignados y las facultades que le hayan sido atribuidas para el desempeño de su empleo, cargo o comisión, exclusivamente para los fines a que están afectos;

¹⁵⁷ Como se verá, es una lista extensa, la cual no es limitativa, ya que con la última fracción, la XXIV, de carácter general, se están contemplando los demás supuestos no incluidos en dicha lista, los cuales pueden conllevar a una responsabilidad.

- IV.-** Rendir cuentas sobre el ejercicio de las funciones que tenga conferidas y coadyuvar en la rendición de cuentas de la gestión pública federal, proporcionando la documentación e información que le sea requerida en los términos que establezcan las disposiciones legales correspondientes;
- V.-** Custodiar y cuidar la documentación e información que por razón de su empleo, cargo o comisión, tenga bajo su responsabilidad, e impedir o evitar su uso, sustracción, destrucción, ocultamiento o inutilización indebidos;
- VI.-** Observar buena conducta en su empleo, cargo o comisión, tratando con respeto, diligencia, imparcialidad y rectitud a las personas con las que tenga relación con motivo de éste;
- VII.-** Comunicar por escrito al titular de la dependencia o entidad en la que preste sus servicios, las dudas fundadas que le suscite la procedencia de las órdenes que reciba y que pudiesen implicar violaciones a la Ley o a cualquier otra disposición jurídica o administrativa, a efecto de que el titular dicte las medidas que en derecho procedan, las cuales deberán ser notificadas al servidor público que emitió la orden y al interesado;
- VIII.-** Abstenerse de ejercer las funciones de un empleo, cargo o comisión, por haber concluido el período para el cual se le designó, por haber sido cesado o por cualquier otra causa legal que se lo impida;
- IX.-** Abstenerse de disponer o autorizar que un subordinado no asista sin causa justificada a sus labores, así como de otorgar indebidamente licencias, permisos o comisiones con goce parcial o total de sueldo y otras percepciones;
- X.-** Abstenerse de autorizar la selección, contratación, nombramiento o designación de quien se encuentre inhabilitado por resolución de autoridad competente para ocupar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XI.-** Excusarse de intervenir, por motivo de su encargo, en cualquier forma en la atención, tramitación o resolución de asuntos en los que tenga interés personal, familiar o de negocios, incluyendo aquéllos de los que pueda resultar algún beneficio para él, su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.

El servidor público deberá informar por escrito al jefe inmediato sobre la atención, trámite o resolución de los asuntos a que hace referencia el párrafo anterior y que sean de su conocimiento, y observar sus instrucciones por escrito sobre su atención, tramitación y resolución, cuando el servidor público no pueda abstenerse de intervenir en ellos;

- XII.-** Abstenerse, durante el ejercicio de sus funciones, de solicitar, aceptar o recibir, por sí o por interpósita persona, dinero, bienes muebles o inmuebles mediante enajenación en precio notoriamente inferior al que tenga en el mercado ordinario, donaciones, servicios, empleos, cargos o comisiones para sí, o para las personas a que se refiere la fracción XI de este artículo, que procedan de cualquier persona física o moral cuyas actividades profesionales, comerciales o industriales se encuentren directamente vinculadas, reguladas o supervisadas por el servidor público de que se trate en el desempeño de su empleo, cargo o comisión y que implique intereses en conflicto. Esta prevención es aplicable hasta un año después de que se haya retirado del empleo, cargo o comisión.

Habrán intereses en conflicto cuando los intereses personales, familiares o de negocios del servidor público puedan afectar el desempeño imparcial de su empleo, cargo o comisión.

Una vez concluido el empleo, cargo o comisión, el servidor público deberá observar, para evitar incurrir en intereses en conflicto, lo dispuesto en el artículo 9 de la Ley;

En el caso del personal de los centros públicos de investigación, los órganos de gobierno de dichos centros, con la previa autorización de su órgano de control interno, podrán determinar los términos y condiciones específicas de aplicación y excepción a lo dispuesto en esta fracción, tratándose de los conflictos de intereses que puede implicar las actividades en que este personal participe o se vincule con proyectos de investigación científica y desarrollo tecnológico en relación con terceros de conformidad con lo que establezca la Ley de Ciencia y Tecnología;

- XIII.-** Desempeñar su empleo, cargo o comisión sin obtener o pretender obtener beneficios adicionales a las contraprestaciones comprobables que el Estado le otorga por el desempeño de su función, sean para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

- XIV.-** Abstenerse de intervenir o participar indebidamente en la selección, nombramiento, designación, contratación, promoción, suspensión, remoción, cese, rescisión del contrato o sanción de

cualquier servidor público, cuando tenga interés personal, familiar o de negocios en el caso, o pueda derivar alguna ventaja o beneficio para él o para las personas a las que se refiere la fracción XI;

- XV.-** Presentar con oportunidad y veracidad las declaraciones de situación patrimonial, en los términos establecidos por la Ley;
- XVI.-** Atender con diligencia las instrucciones, requerimientos o resoluciones que reciba de la Secretaría, del contralor interno o de los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades, conforme a la competencia de éstos;
- XVII.-** Supervisar que los servidores públicos sujetos a su dirección, cumplan con las disposiciones de este artículo;
- XVIII.-** Denunciar por escrito ante la Secretaría o la contraloría interna, los actos u omisiones que en ejercicio de sus funciones llegare a advertir respecto de cualquier servidor público que pueda constituir responsabilidad administrativa en los términos de la Ley y demás disposiciones aplicables;
- XIX.-** Proporcionar en forma oportuna y veraz, toda información y datos solicitados por la institución a la que legalmente le competa la vigilancia y defensa de los derechos humanos. En el cumplimiento de esta obligación, además, el servidor público deberá permitir, sin demora, el acceso a los recintos o instalaciones, expedientes o documentación que la institución de referencia considere necesario revisar para el eficaz desempeño de sus atribuciones y corroborar, también, el contenido de los informes y datos que se le hubiesen proporcionado;
- XX.-** Abstenerse, en ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, de celebrar o autorizar la celebración de pedidos o contratos relacionados con adquisiciones, arrendamientos y enajenación de todo tipo de bienes, prestación de servicios de cualquier naturaleza y la contratación de obra pública o de servicios relacionados con ésta, con quien desempeñe un empleo, cargo o comisión en el servicio público, o bien con las sociedades de las que dichas personas formen parte. Por ningún motivo podrá celebrarse pedido o contrato alguno con quien se encuentre inhabilitado para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público;
- XXI.-** Abstenerse de inhibir por sí o por interpósita persona, utilizando cualquier medio, a los posibles quejosos con el fin de evitar la formulación o presentación de denuncias o realizar, con motivo de ello, cualquier acto u omisión que redunde en perjuicio de los

intereses de quienes las formulen o presenten;

- XXII.-** Abstenerse de aprovechar la posición que su empleo, cargo o comisión le confiere para inducir a que otro servidor público efectúe, retrase u omita realizar algún acto de su competencia, que le reporte cualquier beneficio, provecho o ventaja para sí o para alguna de las personas a que se refiere la fracción XI;
- XXIII.-** Abstenerse de adquirir para sí o para las personas a que se refiere la fracción XI, bienes inmuebles que pudieren incrementar su valor o, en general, que mejoren sus condiciones, como resultado de la realización de obras o inversiones públicas o privadas, que haya autorizado o tenido conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión. Esta restricción será aplicable hasta un año después de que el servidor público se haya retirado del empleo, cargo o comisión, y
- XXIV.-** Abstenerse de cualquier acto u omisión que implique incumplimiento de cualquier disposición legal, reglamentaria o administrativa relacionada con el servicio público.¹⁵⁸

¹⁵⁸ Existe el siguiente criterio de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 8o., FRACCIÓN XXIV, Y ÚLTIMO PÁRRAFO DEL PROPIO PRECEPTO, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán sus obligaciones y las sanciones aplicables, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas, a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones. En ese tenor, el artículo 8o., fracción XXIV, y último párrafo del propio precepto, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer como obligación de todo servidor público abstenerse de realizar actos u omisiones que impliquen incumplimiento de cualquier disposición jurídica relacionada con el servicio público, así como el inicio del procedimiento relativo y la imposición de las sanciones correspondientes en caso de no cumplirse lo anterior, no transgrede la garantía de seguridad jurídica por el hecho de no precisar las conductas constitutivas de infracción o responsabilidad administrativa, pues dicho numeral debe interpretarse en relación con el marco legal aplicable a los servidores públicos de acuerdo a sus funciones y a sus cargos, puestos o comisiones, lo cual implica que sólo podrán ser sancionados por actos u omisiones que deriven en incumplimiento de alguna disposición jurídica relacionada con el servicio público prestado, los que podrán constituir la infracción, limitando así la actuación de la autoridad administrativa a determinar el incumplimiento de la obligación prevista en la señalada fracción XXIV a ese tipo de actos u omisiones.”

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la

En consecuencia, el incumplimiento a las anteriores obligaciones, dará lugar al procedimiento y a las sanciones correspondientes, sin perjuicio de las normas específicas que al respecto rijan en el servicio de las fuerzas armadas.¹⁵⁹

Referente a la compatibilidad de empleos, la regla sexta del “Instructivo que establece las reglas para la compatibilidad de empleos”, menciona la responsabilidad en la que incurrirán los servidores públicos, cuando desempeñen dos o más empleos o tengan celebrados dos o más contratos, sin contar con la autorización de compatibilidad respectiva.

Además, de acuerdo con la regla décima quinta, sólo serán compatibles entre sí dos o más empleos, dos contratos o un empleo y un contrato, siempre que se trate de dependencias o entidades públicas distintas y se reúnan los siguientes requisitos:

- a)** No rebasar el total de horas autorizadas.
- b)** Los horarios fijados para la prestación del servicio en cada uno de los empleos o contratos no interfieran entre sí.
- c)** Se cubran los requisitos y perfiles del o los puestos a desempeñar; tratándose de contratos que se cumpla con la idoneidad profesional.
- d)** Se cumpla efectivamente con las jornadas de labores establecidas.

Federación y su Gaceta XXVI, Octubre de 2007. Página: 454. Tesis: 2a. CXXXVII/2007. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa, Constitucional)

¹⁵⁹ De las referidas obligaciones, con fundamento en el quinto párrafo del artículo 13 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se califican como graves los incumplimientos a las obligaciones previstas en las fracciones VIII, X a XIV, XVI, XIX, XXII y XXIII del descrito artículo 8.

- e) Tratándose de empleos clasificados como de base, que los interesados además de los empleos consignados en la solicitud, no disfruten de licencia sin goce de sueldo en cualquier otro empleo también de base, dentro de la misma entidad o en otra distinta.

Siguiendo el artículo 37, fracción III de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, durante el desempeño del cargo, los servidores públicos deberán presentar la Declaración de modificación patrimonial, durante el mes de mayo de cada año.

De lo contrario, la Secretaría de la Función Pública declarará que el nombramiento o contrato ha quedado sin efectos, debiendo notificar lo anterior al titular de la dependencia o entidad respectiva para los fines procedentes.

2.2.3 Derivadas de la rescisión del cargo.

2.2.3.1 En España.

Para evitar que los altos cargos se contraten con el sector privado, en atención a un mayor sueldo, y utilicen sus conocimientos adquiridos en el sector público, se indica en el artículo 8 de la Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado, se determina la obligación de que durante los dos años siguientes a la fecha de su cese, los altos cargos a los que se refiere el artículo 3, no podrán desempeñar sus servicios en empresas o sociedades privadas relacionadas directamente con las competencias del cargo desempeñado. Considerándose que existe relación directa cuando se den cualquiera de los siguientes supuestos de hecho:

- a)** Que los altos cargos, sus superiores a propuesta de ellos o los titulares de sus órganos dependientes, por delegación o sustitución, hubieran dictado resoluciones en relación con dichas empresas o sociedades.
- b)** Que hubieran intervenido en sesiones de órganos colegiados en las que se hubiera adoptado algún acuerdo o resolución en relación con dichas entidades.

Aclarándose que los altos cargos, regulados por esta Ley, que con anterioridad a ocupar dichos puestos públicos hubieran ejercido su actividad profesional en empresas privadas, a las cuales quisieran reincorporarse, no incurrirán en la incompatibilidad prevista en el apartado anterior cuando la actividad que vayan a desempeñar en ellas lo sea en puestos de trabajo que no estén directamente relacionados con las

competencias del cargo público ocupado ni puedan adoptar decisiones que afecten a éste.

Asimismo, durante el periodo de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo no podrán celebrar por sí mismos o a través de sociedades o empresas participadas por ellos directa o indirectamente en más del 10 por ciento contratos de asistencia técnica, de servicios o similares con las Administraciones Públicas, directamente o mediante empresas contratistas o subcontratistas.

En conjunción a lo anterior, las personas que hubiesen desempeñado alguno de los altos cargos comprendidos en el artículo 3 deberán efectuar, durante el período de dos años a que se refiere el primer apartado de este artículo, ante la Oficina de Conflictos de Intereses prevista en el artículo 15, declaración sobre las actividades que vayan a realizar, con carácter previo a su inicio. En el plazo de un mes la Oficina de Conflictos de Intereses se pronunciará sobre la compatibilidad de la actividad a realizar y se lo comunicará al hay como un interesado y a la empresa o sociedad en la que fuera a prestar sus servicios.

Por su parte, el vigente Estatuto Básico del Empleado Público en su artículo 63 establece las siguientes causas de pérdida de la condición de funcionario de carrera:

- a) La renuncia a la condición de funcionario.
- b) La pérdida de la nacionalidad.
- c) La jubilación total del funcionario.

d) La sanción disciplinaria de separación del servicio que tuviere carácter firme.

e) La pena principal o accesoria de inhabilitación absoluta o especial para cargo público que tuviere carácter firme.

Del mismo modo, en el artículo 64 del mencionado Estatuto, se indica que la renuncia voluntaria a la condición de funcionario habrá de ser manifestada por escrito y será aceptada expresamente por la Administración. Sin embargo, no podrá ser aceptada la renuncia cuando el funcionario esté sujeto a expediente disciplinario o haya sido dictado en su contra auto de procesamiento o de apertura de juicio oral por la comisión de algún delito. Además, la renuncia a la condición de funcionario, no lo inhabilita para ingresar de nuevo en la Administración Pública, a través del procedimiento de selección establecido.

2.2.3.2 En México.

Con fundamento en el artículo 9 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, todo servidor público que deje de desempeñar su empleo, cargo o comisión deberá observar, hasta un año después de haber concluido sus funciones públicas, las conductas enunciadas a continuación: ¹⁶⁰

- a)** En ningún caso aprovechará su influencia u obtendrá alguna ventaja derivada de la función que desempeñaba, para sí o para su cónyuge o parientes consanguíneos o por afinidad hasta el cuarto grado, o parientes civiles, o para terceros con los que tenga relaciones profesionales, laborales o de negocios, o para socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen o hayan formado parte.
- b)** No usar en provecho propio o de terceros, la información o documentación a la que haya tenido acceso en su empleo, cargo o comisión y que no sea del dominio público.
- c)** Los servidores públicos que se hayan desempeñado en cargos de Dirección en el Instituto Federal Electoral, sus Consejeros, y los Magistrados del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se abstendrán de participar en cualquier encargo público de la administración encabezada por quien haya ganado la elección que ellos organizaron o calificaron.

¹⁶⁰ En caso de incumplimiento, se ejercitará la responsabilidad administrativa disciplinario conducente.

Además, todo servidor público que cese en su empleo, cargo o comisión, deberá presentar la Declaración de conclusión del encargo, dentro de los sesenta días naturales siguientes a la conclusión. De no hacerlo, se le inhabilitará por un año (artículo 37, fracción II y sexto párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos).

III. LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS.

3.1 MODALIDADES DE RESPONSABILIDADES.

Se estima que el orden jurídico tiene como fin, el de regular la conducta humana, estableciendo castigos para lograr el orden y la convivencia pacífica. Obedeciendo la represión de los ilícitos, a la necesidad de regular el comportamiento del hombre en sociedad. ¹⁶¹

Atendiendo al sentido etimológico, la palabra "responsable" significa "el que responde", en tal virtud, este concepto se relaciona con la idea de "reparación", el cual será solventado por quien actúo ilícitamente. ¹⁶²

¹⁶¹ J. J. GÓMEZ COTERO. "Resoluciones que contienen sanciones penales y administrativas contradictorias entre sí, cuando sancionan las mismas conductas de responsabilidad realizadas por un servidor público, constituyen un absurdo en materia jurídica". Contenido en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México: Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, p. 431.

¹⁶² Con base en el Diccionario de la Lengua Española, el término "responsabilidad", se define de la siguiente forma:

1. f. Cualidad de responsable.

2. f. Deuda, obligación de reparar y satisfacer, por sí o por otra persona, a consecuencia de un delito, de una culpa o de otra causa legal.

3. f. Cargo u obligación moral que resulta para alguien del posible yerro en cosa o asunto determinado.

4. f. *Der.* Capacidad existente en todo sujeto activo de derecho para reconocer y aceptar las consecuencias de un hecho realizado libremente.

~ **subsidiaria.**

1. f. *Der.* La que entra en juego en defecto de la directa y principal de otra persona.

de ~.

1. loc. adj. Dicho de una persona: De posibles y digna de crédito.

Aunado a ello, se puede entender la responsabilidad como la relación de causalidad, que vincula a un sujeto con los actos que realiza, e incluso, como la capacidad de un sujeto para responder por la posible realización de hechos aún no ocurridos. Traduciéndose también la responsabilidad, en el surgimiento de una obligación o merecimiento de una pena, en un caso determinado o determinable, como resultado de la ejecución de un acto específico.¹⁶³

También se puede entender a la responsabilidad, como la obligación que tiene una persona de subsanar el perjuicio producido o el daño causado a un tercero, con fundamento en la Ley de la materia.

El término “responsabilidad”, puede tener diversas variantes, pero en el caso concreto, en la presente Tesis, aún cuando se aborde en forma más específica la responsabilidad administrativa, no está de más realizar una referencia general a otros tipos de responsabilidades que poseen relevancia.¹⁶⁴

De manera que¹⁶⁵ bien vale la pena vislumbrar algunos aspectos generales de la sustentación de las otras categorías de responsabilidades en España

(Véase REAL ACADEMIA ESPAÑOLA. “Diccionario de la Lengua Española”. Versión electrónica ..., op. cit.)

¹⁶³ J. FERNÁNDEZ RUIZ. “El régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos”. Temas Selectos de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Marzo de 2003. México: Senado de la República, 2003, p. 141.

¹⁶⁴ Al respecto, se estima que existe una progresiva individualización de los diversos conceptos de responsabilidad, así como de sus sistemas particulares y elementos que los componen.

(Véase P. LARRAÑAGA. *El concepto de responsabilidad*. México: Distribuciones Fontamara, S. A., 2004, pp.17 y 18)

¹⁶⁵ Por otra parte todo funcionario, empleado o servidor público, durante su actuar de carácter publico, se encuentra sujeto a diversas consecuencias jurídicas, cuyas sanciones pueden ser de tipo político, civil, penal o administrativo.

y México.¹⁶⁶

A su vez, se alude que la acción administrativa no se limita solamente a definir las responsabilidades, ya que también se extiende a su efectividad, a través de los procedimientos de apremio previamente establecidos. Aunado a ello, la responsabilidad que todo organismo público exigirá de sus funcionarios, estriba en que el órgano debe obedecer a un actuar perfecto y probo.¹⁶⁷

El régimen sancionatorio de responsabilidades en que puede incurrir un funcionario o servidor público, al realizar determinado acto o hecho ilícito, se puede encontrar comprendido fundamentalmente en alguno o algunos de los siguientes tipos básicos de responsabilidades, y dependiendo de ello se actualizará el correspondiente procedimiento sancionatorio, por parte del organismo público:¹⁶⁸

¹⁶⁶ Resulta loable establecer que exigir que nada ni nadie debe estar por encima de la ley, implica que nadie ni nada se debe de escudar en ella, ni aplicarle selectivamente contra los enemigos “partidistas”.

(Véase I. B. FLORES, “Algunas consideraciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Apuntes para la resolución de casos futuros de desafuero”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 1)

¹⁶⁷ J. A. UBIERNA Y EUSA. De la responsabilidad de los funcionarios del Estado ..., op. cit., pp. 20 y 22.

¹⁶⁸ Se sostiene que el concepto de responsabilidad ha sido objeto de muchas controversias entre los juristas, derivando en múltiples teorías. Aunque la noción de responsabilidad no es exclusiva de la materia jurídica, es loable establecer que la responsabilidad consiste en el deber de responder, ya sea por el cumplimiento o incumplimiento de una obligación, siendo ésta hipótesis, la de la ilicitud, la que generalmente trae aparejada la imposición de una sanción; por lo que la responsabilidad permite determinar quien debe responder por dicho cumplimiento o incumplimiento.

(Véase J. SOLÍS RODRÍGUEZ. “Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad Administrativa, facultad disciplinaria y prescripción”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 738 a 740)

1.- Política.

2.- Civil.

3.- Penal.

4.- Administrativa.

A su vez, se destaca la importancia de las normas sobre responsabilidades de los funcionarios, servidores o empleados públicos, por el hecho de que forman el eslabón que une .dentro de la Constitución-, el derecho del pueblo, a que éstos desempeñen sus respectivas funciones con apego a las leyes, con la posibilidad de sancionarlos al pervertir su función por provecho propio o de terceros, o en detrimento del servicio público.¹⁶⁹

En torno al tema, existe una importante tesis del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de México, en donde se hace alusión a las diversas modalidades de responsabilidades consagradas en la Constitución, las cuales guardan una autonomía propia, en virtud de su diversa naturaleza jurídica, teniendo en cuenta, sus particularidades que las caracterizan y las distinguen de las demás.¹⁷⁰

¹⁶⁹ R. RAMÍREZ MEDRANO. “El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos y las consecuencias en el orden jurídico de los Estados de la Federación”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 385.

¹⁷⁰ La tesis en cuestión, exterioriza lo siguiente:

“RESPONSABILIDADES DE SERVIDORES PÚBLICOS. SUS MODALIDADES DE ACUERDO CON EL TÍTULO CUARTO CONSTITUCIONAL.

De acuerdo con lo dispuesto por los artículos 108 al 114 de la Constitución Federal, el sistema de responsabilidades de los servidores públicos se conforma por cuatro vertientes: A).- La responsabilidad política para ciertas categorías de servidores públicos de alto rango, por la comisión de actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho; B).- La responsabilidad penal para los servidores públicos que incurran en delito; C).- La responsabilidad administrativa para los

Es de mencionarse, que el sistema de responsabilidades aplicable a los funcionarios, servidores o empleados públicos, no se agota en una Ley, pues se amplía bajo la perspectiva de un código ético ¹⁷¹, el cual sistematiza los principios generales que son el sustento de una debida actuación.

Siendo algunos de los principios generales, que destacan por su importancia, los siguientes: ¹⁷²

- Legalidad.
- La no existencia de intereses en conflicto.
- Resguardo de información confidencial o privilegiada.
- La no aceptación ni solicitud de dádivas, donaciones, privilegios, o cualquier otra contraprestación que implique alguna relación de

que falten a la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en la función pública, y D).- La responsabilidad civil para los servidores públicos que con su actuación ilícita causen daños patrimoniales. Por lo demás, el sistema descansa en un principio de autonomía, conforme al cual para cada tipo de responsabilidad se instituyen órganos, procedimientos, supuestos y sanciones propias, aunque algunas de éstas coincidan desde el punto de vista material, como ocurre tratándose de las sanciones económicas aplicables tanto a la responsabilidad política, a la administrativa o penal, así como la inhabilitación prevista para las dos primeras, de modo que un servidor público puede ser sujeto de varias responsabilidades y, por lo mismo, susceptible de ser sancionado en diferentes vías y con distintas sanciones.”

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: P. LX/96. Tesis Aislada. Página: 128)

¹⁷¹ Dichos códigos de ética, de alguna forma deberán estar reflejados en las leyes sobre responsabilidades administrativas, por existir una estrecha relación entre ambos y, en su caso, si es necesario, actualizar el procedimiento sancionatorio. Códigos que deberán hacerse del conocimiento de los funcionarios o servidores públicos.

¹⁷² M. C. CARMONA LARA. “Las responsabilidades administrativas en el ámbito regional”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 129.

dependencia o agradecimiento.

- El buen desempeño de las funciones encomendadas.
- No adquirir, sin autorización o fundamentación legal, compromisos externos, que comprometan su función, dependencia, institución gobierno o país.
- No utilizar el cargo, para el beneficio personal.
- Actuación imparcial.
- Utilización legal de los bienes públicos.
- Evitar el conflicto de intereses respecto al cargo ha desempeñar.
- Denunciar cualquier irregularidad que implique violación a determinada ley y a los principios de responsabilidad.
- Cumplimiento cabal de las obligaciones y obrar de buena fe en su actuación.
- Respeto a los derechos humanos.
- Transparencia y efectividad de las funciones.
- Observar debida conducta en el desempeño de las funciones, observando respeto u subordinación legítimos hacia sus superiores jerárquicos, y de éstos hacia ellos.

A continuación se abordará el tema de las responsabilidades, el cual marcará la pauta para una propuesta de reforma que se sugiere para la Administración Pública Federal de México.¹⁷³

¹⁷³ Atendiendo a un punto de vista general, la responsabilidad jurídica es la imputabilidad jurídica de un hecho jurídico causada por la culpabilidad (dolosa o no) de la persona, o por el simple acaecimiento del hecho desligado de la culpabilidad (responsabilidad objetiva), la cual supone el nacimiento de obligaciones para el imputado, y el nacimiento de derechos para el sujeto que se encuentre en posición de reclamarlas.

(Véase Wikipedia: <http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>)

3.1.1 La responsabilidad política.

3.1.1.1 Concepto.

Se asume que la responsabilidad política es aquella derivada del incumplimiento de los deberes genéricos atribuidos al desempeño del cargo respectivo, pero solamente es exigible respecto de determinados funcionarios de alto rango.¹⁷⁴

Aunado a que dichos funcionarios, se encuentran previamente establecidos en las normas constitucionales o legales.

¹⁷⁴ E. ANDRADE SÁNCHEZ. *Comentarios al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XIX. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006, p. 797.

3.1.1.2 Forma de aplicación.

3.1.1.2.1 En España.

Respecto a España, el artículo 113 de la Constitución Española, dispone que el Congreso de los Diputados puede exigir la responsabilidad política del Gobierno, a través de la adopción por mayoría absoluta de la moción de censura.¹⁷⁵

A su vez, el artículo 114.2 de la Constitución Española, establece que en el supuesto de que el Congreso adopte una moción de censura, en consecuencia el Gobierno presentará su dimisión al Rey y el candidato incluido en aquélla se entenderá investido a los efectos previstos en el artículo 99. Nombrándolo el Rey como Presidente del Gobierno.

Acorde a los artículos 176.1 y 177 del Reglamento del Congreso de los Diputados de 10 de febrero de 1982, al comprobar la Mesa del Congreso que la moción de censura reúne los requisitos correspondientes, la admitirá a trámite, dando cuenta de su presentación al Presidente del Gobierno y a los portavoces de los Grupos Parlamentarios.

Acto seguido, el debate se iniciara por la defensa de la moción de censura por uno de los Diputados firmantes de la misma, sin limitación de tiempo. Posteriormente, podrá intervenir el candidato propuesto en la moción para

¹⁷⁵ Además, dicha moción, deberá ser propuesta al menos por la décima parte de los Diputados, misma que habrá de incluir un candidato a la Presidencia del Gobierno.

Asimismo, la moción de censura sólo podrá ser votada hasta transcurridos cinco días desde su presentación. En los dos primeros días de dicho plazo podrán presentarse mociones alternativas.

En caso de que la moción de censura no fuere aprobada por el Congreso, sus signatarios no podrán presentar otra durante el mismo período de sesiones.

la Presidencia del Gobierno, para que exponga el programa político del Gobierno que pretende formar, sin limitación de tiempo.

Tras la interrupción decretada por la Presidencia, podrá participar un representante de cada uno de los Grupos Parlamentarios de la Cámara que lo solicite, por tiempo de treinta minutos, quienes tienen derecho a un turno de réplica o rectificación de diez minutos.

En caso de haberse presentado más de una moción de censura, el Presidente de la Cámara oída la Junta de Portavoces, podrá acordar el debate conjunto de todas las incluidas en el orden del día, pero habrán de ser puestas a votación por separado, conforme al orden de su presentación.

La moción o mociones de censura serán sometidas a votación a la hora que previamente haya sido anunciada por la Presidencia, la cual no podrá ser anterior al transcurso de cinco días desde la presentación de la primera en el Registro General.

La aprobación de una moción de censura requerirá el voto favorable de la mayoría absoluta de los miembros del Congreso de los Diputados.

De aprobarse una moción de censura, no se someterán a votación las restantes que se hubieren exhibido.

3.1.1.2.2 En México.

En México, se conceptualiza a este tipo de responsabilidad, como aquella en la que incurren los “funcionarios federales”, cuando violan los intereses públicos fundamentales y su buen despacho. Además, se contemplan los “funcionarios estatales”, e incurrirán en dicha responsabilidad, en el supuesto de que actúen en contra de las leyes federales o por el manejo indebido de fondos y recursos federales.¹⁷⁶

Como regla general, de acuerdo con el artículo 110 constitucional, la responsabilidad política se comprueba mediante juicio político, a los servidores públicos que poseen un determinado alto cargo, siguiéndose un proceso de naturaleza jurisdiccional ante las Cámaras del Congreso General.¹⁷⁷

¹⁷⁶ S. M. ORTIZ SOLTERO. *Responsabilidades legales* ..., op. cit., p. 90.

Cabe precisar, que generalmente la responsabilidad política se encuentra reservada vinculatoriamente a determinados altos cargos, al atentar contra las instituciones de gobierno, democráticas o de los derechos fundamentales; por lo que se encontrarán sujetos a un procedimiento de carácter especial.

¹⁷⁷ Atendiendo a un balance del funcionamiento del juicio político, se considera que el mismo ha resultado limitado en la práctica, siendo más formal que real, debido a su escaso uso, debido a los órganos del Poder Legislativo Federal. Además, debe entenderse que, el juicio político más que ser un mecanismo que sirva para fortalecer la democracia, más bien podría constituir un mecanismo de acompañamiento, y en su primera fase se revitalizaría a partir de la introducción de prácticas democráticas al interior del órgano congresional, posteriormente, y en la medida de sus resultados prácticos, sería una institución que incitaría la participación de los legisladores en la función de control de la conducta de los denominados altos funcionarios; para lo que debería darse una verdadera autonomía en el ejercicio de sus atribuciones a dichos órganos de control.

(Véase J. L. VÁZQUEZ ALFARO. “Responsabilidad política de los servidores públicos”. Contenido en “Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal, tomo II”. Coordinador S. García Ramírez. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 81 y 82)

Asimismo, el denominado juicio político, conlleva a exigir una responsabilidad política, sancionándose la violación que así llegue a ocurrir, lo cual no quiere decir que se aplique este tipo de juicios a los políticos “caídos en desgracia”.¹⁷⁸

Sobre ese punto, tocante a la aplicación del juicio político a los denominados altos funcionarios, es un proceso que en la realidad se caracteriza por su falta de uso, en virtud de que en todo momento se encuentra presente el aspecto político, el cual resulta decisivo, por encima de la motivación y fundamentación jurídicas.

Cabe señalar, que si bien es cierto, que el juicio político es una de las garantías constitucionales que existen en nuestro régimen para los altos funcionarios,¹⁷⁹ también lo es que constituye un procedimiento de carácter jurisdiccional, el cual es finalmente resuelto con base en motivaciones procesales, más que políticos, aunque se origine en una falta de tipo político. Aunque no constituye, en sentido estricto, un proceso judicial.¹⁸⁰

Los servidores públicos que se encuentran sujetos a juicio político, contemplados en la Constitución, son:¹⁸¹

¹⁷⁸ A. RIVA PALACIO. “Juicio Político”. Contenido en la obra *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 82.

¹⁷⁹ A lo largo de la historia mexicana, se ha comprobado que la responsabilidad política ha sido objeto de manipulación, sobre todo cuando los partidos políticos se enfrentan en luchas y debates estériles.

(Véase M. GONZÁLEZ OROPEZA. “El juicio político en sus orígenes”. Contenido en la *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Número 7. Año 2000. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2000, p. 232)

¹⁸⁰ J. L. VÁZQUEZ ALFARO. “Responsabilidad política ...”, op. cit., p. 68)

¹⁸¹ También se alude que el juicio político es un procedimiento en el que las Cámaras integrantes del Congreso de la Unión, ejecutan funciones formal y materialmente jurisdiccionales, con la finalidad de sancionar a los servidores públicos previstos en la Carta Magna, que hayan incurrido en actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o del buen despacho, respecto a los asuntos del Estado.

- ▣ Senadores.
- ▣ Diputados al Congreso de la Unión.
- ▣ Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- ▣ Consejeros de la Judicatura Federal.
- ▣ Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito.
- ▣ Secretarios de Despacho.¹⁸²
- ▣ Procurador General de la República.
- ▣ Jefes de Departamento Administrativo.
- ▣ Consejero Presidente, Consejeros Electorales y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral
- ▣ Magistrados del Tribunal Electoral
- ▣ Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- ▣ Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- ▣ Procurador General de Justicia del Distrito Federal.
- ▣ Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal.
- ▣ Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal.
- ▣ Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.
- ▣ Titulares del Banco de México.
- ▣ Presidente de la Comisión Nacional de Derechos Humanos.

De lo anterior se desprende que no se hace alusión Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a quien sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110 constitucional, quien

(Véase L. A. MORALES LOZANO y O. URIBE BENITEZ. “Procedimientos Constitucionales Juicio Político y Declaración de Procedencia”. Revista Quórum. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Abril-Junio de 2005. Número 81. México: Cámara de Diputados, 2005, p. 91.

¹⁸² Equiparables en cuenta al nivel funcional y laboral a los Ministros que integran el Gobierno de España.

resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Tocante a los servidores públicos que se encuentran sujetos a juicio político, con fundamento en los artículos 6 y 7 de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, será procedente cuando los actos u omisiones, provoquen un perjuicio a los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho, los cuales se actualizan los siguientes supuestos:¹⁸³

- I.** El ataque a las instituciones democráticas.
- II.** El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo, federal.
- III.** Las violaciones graves y sistemáticas a las garantías individuales o sociales.
- IV.** El ataque a la libertad de sufragio.
- V.** La usurpación de atribuciones.
- VI.** Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales cuando cause perjuicios graves a la Federación, a uno o varios Estados de la misma o de la sociedad, o motive algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII.** Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VIII.** Las violaciones sistemáticas o graves a los planes, programas y presupuestos de la Administración Pública Federal o del Distrito Federal y a las leyes que determinan el manejo de los recursos económicos federales y del Distrito Federal.

Para proceder a la aplicación de las sanciones -consistentes en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el

¹⁸³ De acuerdo al artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la materia de juicio político todavía se encuentra vigente.

servicio público-, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes, una vez sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Posteriormente, conocerá de la acusación la Cámara de Senadores erigida en Jurado de Sentencia, quien practicará las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado, procederá a la aplicación de la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables ante cualquier instancia judicial, incluso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Asimismo, los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político por violaciones graves a la Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales. Sin embargo, la resolución del Congreso de la Unión será únicamente declarativa, misma que se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

3.1.2 La responsabilidad civil.

3.1.2.1 Concepto.

La responsabilidad civil de los funcionarios o servidores públicos, se concretiza en la afectación a los particulares, por los daños o perjuicios causados a éstos, al estar ejerciendo determinada función pública y haber actuado ilícitamente, desde la aplicación de la materia civil.

Asimismo, en el ámbito del Derecho Civil, la responsabilidad se suele considerar en dos vertientes:¹⁸⁴

- a) Cuando se produce como consecuencia del incumplimiento de un contrato.
- b) Cuando la producción de un daño se da sin que exista una previa relación jurídica entre el autor del mismo y la persona dañada.

Desde el punto de vista público, la responsabilidad civil deriva de la conducta del servidor público, quien en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, obtiene un lucro indebido u ocasiona ya sea un daño o perjuicio a la Hacienda Pública Federal, Local o Municipal, o a un particular; por lo que el servidor público que haya incurrido en el ilícito está obligado a responder por el acto u omisión, con bienes de su propiedad o de un tercero.¹⁸⁵

¹⁸⁴ M. BORJA MARTÍNEZ. "La Responsabilidad Civil". Contenido en la obra *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 115 y 116.

¹⁸⁵ S. M. ORTIZ SOLTERO. *Responsabilidades legales ...*, op. cit., p. 280.

A diferencia de la responsabilidad penal, la de carácter civil no tiene como punto de partida un daño social, sino un mal infringido a uno o varios individuos en lo particular, y al verse el perjudicado impedido para aplicar un castigo por sí, al autor del ilícito, luego entonces se limitará a solicitar a los tribunales competentes, la respectiva reparación de los daños o perjuicios ocasionados.¹⁸⁶

Cabe señalar, que en la actualidad, uno de los aspectos más relevantes en la evolución de los sistemas jurídicos es el relativo a la transformación del clásico sistema de la responsabilidad civil, cuya función era netamente sancionadora de conductas antijurídicas, culpables y dañosas.

Desde la anterior perspectiva tradicional, el fenómeno resarcitorio fue protagonizado por un esquema cuyo eje central estuvo constituido por el comportamiento del autor del hecho culposos. Sin embargo, la revolución científica y tecnológica ha conmocionado los cimientos en que asentaba clásicamente el sistema de la responsabilidad civil.¹⁸⁷

Con base en lo anterior, se considera que la responsabilidad civil se ha redefinido, como una reacción contra el daño injusto, ante la imposibilidad de la eliminación del daño, el problema se presenta como una transferencia de un sujeto (la víctima) a otro (el responsable).

De tal forma, es de reiterarse, que la responsabilidad civil no es una forma de sancionar al culpable, sino de trasladar las consecuencias dañosas a un sujeto distinto del que las sufrió, cuando existe una razón que justifique tal desplazamiento.

¹⁸⁶ J. FERNÁNDEZ RUIZ. "El régimen jurídico de responsabilidades ..., op. cit, p. 148.

¹⁸⁷ A. V. S. BESALÚ PARKINSON. "La responsabilidad civil: Tendencias actuales. La experiencia argentina y su posible proyección al derecho mexicano". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año XXXI. Número 91. Enero-Abril 1998. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

3.1.2.2 Forma de aplicación.

3.1.2.2.1 En España.

En torno a este tipo de responsabilidad, la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, regula la responsabilidad patrimonial de la Administración Pública, la cual para hacerla efectiva, los particulares deberán exigir directamente a la Administración Pública competente, las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y personal a su servicio (artículo 145.1).¹⁸⁸

Posteriormente, dicha Administración, si indemnizó a los lesionados, exigirá de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio, la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa instrucción del procedimiento instaurado reglamentariamente (artículo 145.2).¹⁸⁹

Aunado a lo antes mencionado, la Administración instruirá igual procedimiento a las autoridades y demás personal a su servicio, por los daños y perjuicios ocasionados en sus bienes o derechos cuando hubiera concurrido dolo, o culpa o negligencia graves (artículo 145.3).

En conjunción a lo anterior, la resolución declaratoria de responsabilidad pondrá fin a la vía administrativa (artículo 145.4).

¹⁸⁸ Aparte el artículo 146 de la advertida Ley, instaura que la responsabilidad civil derivada del delito se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

¹⁸⁹ Sobre esta materia, se estará a lo establecido también por el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, publicado en el B.O.E. el 4 de mayo de 1993 (corrección de errores en el de 8 de junio).

Con fundamento en el artículo 139 apartados 1 y 2 de la Ley en comento, los particulares tendrán derecho a ser indemnizados por las Administraciones Públicas correspondientes, de toda lesión que sufran en cualquiera de sus bienes y derechos, salvo en los casos de fuerza mayor, siempre y cuando la lesión sea resultado del funcionamiento normal o anormal de los servicios públicos. Asimismo, el daño alegado habrá de ser efectivo, evaluable económicamente e individualizado con relación a una persona o grupo de personas.

Al respecto, es de mencionarse el Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial, establece de alguna forma tres tipos de responsabilidades:

a) Concurrencia de responsabilidad (artículo 18).

1. Cuando de la gestión dimanante de fórmulas colegiadas de actuación entre varias Administraciones públicas se derive responsabilidad, la Administración competente para la iniciación, instrucción y decisión del procedimiento será la fijada en los Estatutos o Reglas de la organización colegiada. En su defecto, la competencia vendrá atribuida a la Administración pública con mayor participación en la financiación del servicio.

2. Los procedimientos para exigir la responsabilidad en estos supuestos de concurrencia serán los establecidos en los capítulos II y III del presente Reglamento, si bien en ellos preceptivamente deberá consultarse a las Administraciones públicas implicadas en la fórmula colegiada para que, en el plazo que la Administración pública competente a que se refiere el apartado anterior determine, aquéllas puedan exponer cuanto consideren procedente.

3. La responsabilidad entre las Administraciones implicadas es solidaria.

En el orden interno, la distribución de responsabilidad entre las distintas Administraciones públicas se regirá por los criterios que establezcan las fórmulas colegiadas.

b) Responsabilidad por daños y perjuicios causados a los particulares (artículo 19).

Los particulares exigirán directamente a la Administración pública correspondiente las indemnizaciones por los daños y perjuicios causados por las autoridades y el personal a su servicio, de conformidad con lo previsto en el artículo 145 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Satisfecha la indemnización, la Administración correspondiente podrá exigir de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por dolo, culpa o negligencia grave, previa la instrucción del procedimiento regulado en el artículo 21 de este Reglamento.

c) Responsabilidad por daños y perjuicios causados a las Administraciones públicas (artículo 20)

1. La Administración pública correspondiente podrá exigir de oficio de sus autoridades y demás personal a su servicio la responsabilidad en que hubieran incurrido por los daños y perjuicios causados a la misma mediando dolo, culpa o negligencia grave, de conformidad con lo previsto en los artículos 145 y 146 de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, siguiendo el procedimiento previsto en el artículo 21 de este Reglamento.

2. Cuando los daños o perjuicios a que se refiere el anterior apartado fueran originados por acciones u omisiones de las autoridades o funcionarios al servicio de las Administraciones públicas constitutivos de responsabilidad contable, será de aplicación lo previsto en los artículos 140 y siguientes del Texto refundido de la Ley General Presupuestaria, aprobado por Real Decreto legislativo 1091/1988, de 23 de septiembre, o las normas sobre la materia que resulten de respectiva aplicación al resto de las Administraciones públicas, así como las previsiones contenidas en la Ley Orgánica 2/1982, de 12 de mayo, del Tribunal de Cuentas, y Ley 7/1988, de 5 de abril, de funcionamiento de dicho Tribunal.

En el ámbito de la Administración General del Estado se aplicará, en su caso, el procedimiento regulado en el Real Decreto 700/1988, de 1 de julio.

El artículo 21 instauro el procedimiento correspondiente, el cual deberá seguirse para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, mismos que se desarrollará de la siguiente forma:

1. Para la exigencia de responsabilidad patrimonial a las autoridades y personal al servicio de las Administraciones públicas, el órgano competente acordará la iniciación del procedimiento, notificando dicho acuerdo a los interesados, con indicación de los motivos del mismo, y concediéndoles un plazo de quince días para que aporten cuantos documentos, informaciones y pruebas estimen convenientes.
2. En todo caso, se solicitará informe al servicio en cuyo funcionamiento se haya ocasionado la presunta lesión indemnizable.
3. En el plazo de quince días se practicarán cuantas pruebas hayan sido admitidas y cualesquiera otras que el órgano competente estime oportunas.
4. Instruido el procedimiento, e inmediatamente antes de redactar la propuesta de resolución, se pondrá aquél de manifiesto al interesado, concediéndole un plazo de diez días para que formule las alegaciones que estime convenientes.
5. Concluido el trámite de audiencia, la propuesta de resolución será formulada en un plazo máximo de cinco días.
6. El órgano competente resolverá en el plazo máximo de cinco días.

3.1.2.2.2 En México.

El artículo 1910 del Código Civil Federal, establece la obligación para toda persona de reparar el daño, cuando se haya obrado ilícitamente o contra las buenas costumbres, a menos que se demuestre que el daño se produjo como consecuencia de culpa o negligencia inexcusable de la víctima.

En caso de que el Estado responda por el servidor público ante los particulares, el Estado podrá repetir contra dicho servidor, con fundamento en el artículo 1928 del Código Civil Federal.

Además, de acuerdo con el artículo 2104 del Código Civil Federal, si la persona que estuviere obligada a prestar un hecho y dejare de prestarlo o no lo presta conforme a lo convenido, será responsable de los daños y perjuicios en los términos siguientes:

- » Si la obligación fuere a plazo, comenzará la responsabilidad desde el vencimiento de éste.
- » Si la obligación no dependiere de plazo cierto, el pago debe efectuarse cuando lo exija el acreedor, siempre que haya transcurrido el tiempo necesario para el cumplimiento de la obligación.

Conjuntamente, al incurrir en responsabilidad civil, además de llevar a cabo la devolución de la cosa o su precio, o la de ambos, en su caso, importará la reparación de los daños y la indemnización de los perjuicios.

Entendiéndose por daño: la pérdida o menoscabo sufrido en el patrimonio por la falta de cumplimiento de una obligación. Y por perjuicio: la privación de cualquiera ganancia lícita, que debiera haberse obtenido con el cumplimiento de la obligación en cuestión.

Cabe destacar, que el octavo párrafo del artículo 111 Constitucional, indica que en las demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público, sobretudo los denominados altos cargos, no se requerirá declaración de procedencia.

En torno al tema de la responsabilidad civil en México, resulta necesario hacer alusión a la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, misma que posee una vida jurídica reciente, pues se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 2004.¹⁹⁰

De acuerdo con sus artículos 1 y 4, tiene por objeto establecer las bases y procedimientos para reconocer el derecho a la indemnización a quienes, sin obligación jurídica de soportarlo, sufran daños o perjuicios en cualquiera de sus bienes y derechos como consecuencia de la actividad administrativa irregular del Estado.

¹⁹⁰ Sobre este punto, se estima que en los supuestos de indebida gestión pública de la Administración, se debe distinguir entre:

- **Responsabilidad subjetiva**, cuando haya daño por culpa del servidor público.
- **Responsabilidad objetiva**, acontece cuando la actividad administrativa es irregular y dañosa. En estos supuestos se ubican las denominadas responsabilidades patrimoniales del Estado.

La mencionada responsabilidad objetiva, deberá ser considerada a partir de los siguientes elementos:

- Sujetos (acreedor, deudor y servidor público responsable).
- El objeto (cuando la actividad administrativa se cualifica como irregular).
- El daño o perjuicio real y directo.
- El nexo causal.
- En su caso, las excluyentes de responsabilidad.
- La obligación del Estado de indemnizar, con base en la Ley.

(Véase J. C. TRON PETIT. “Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado”. Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 20. Año 2005. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2005, pp. 193 y 194)

Siguiendo la citada Ley, en el artículo 5 se dispone que los entes públicos federales cubrirán las indemnizaciones derivadas de responsabilidad patrimonial, con cargo a sus correspondientes presupuestos.

Aunque, según el artículo 31, el Estado podrá repetir contra los servidores públicos, el pago de la indemnización cubierta a los particulares, cuando previa substanciación del procedimiento administrativo disciplinario previsto en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se resuelva sobre la existencia de responsabilidad. Aunado a que la falta administrativa tenga el carácter de infracción grave.

A su vez, para conjuntar las sanciones, el monto que se exija al servidor público por el concepto antes descrito, formará parte de la sanción económica aplicada.

También se prevé en el artículo 32 de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado, que el Estado podrá instruir procedimiento a los servidores públicos por él nombrados, designados o contratados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en la Administración Pública Federal, cuando le hayan ocasionado daños y perjuicios en sus bienes y derechos, como consecuencia de faltas o infracciones administrativas graves. Sin perjuicio de lo dispuesto por otras leyes aplicables en la materia.

Sumado a lo antes expuesto, se destaca que la responsabilidad patrimonial del Estado, reviste un carácter objetivo, es decir, independientemente de que la conducta del servidor público que ocasione la lesión haya sido lícita o ilícita, regular o irregular, legítima o ilegítima, la lesión causada debe indemnizarse en tanto que tal acción u omisión conculca un derecho a la integridad patrimonial que se contempla previamente como garantía constitucional. De manera que el daño o perjuicio resentido por un

particular, no implica una antijuridicidad referida a la conducta del agente causante del daño, sino el daño o perjuicio antijurídico en sí mismo.¹⁹¹

Siguiendo la tesitura anterior, de la responsabilidad patrimonial responderá directamente el Estado, quien se reservará el derecho de repetir contra el servidor público involucrado en el ilícito, el cual a final de cuentas ostenta una naturaleza jurídicamente civil.

¹⁹¹ A. CASTRO ESTRADA. "Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Mexicana". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 8, enero-junio 2003. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

3.1.3 La responsabilidad penal.

3.1.3.1 Concepto.

Este tipo de responsabilidad, de carácter personal y basada en la culpabilidad, procede de la comisión de un hecho tipificado como delito o falta en el Código Penal, concretándose en la imposición de una pena y/o medida de seguridad.¹⁹²

La responsabilidad penal¹⁹³, implica investigar la culpabilidad del agente antisocial o comprobar el carácter socialmente peligroso que el sujeto o sus actos pueden ocasionar, con la finalidad de que se le apliquen las penas correspondientes, adoptándose las medidas de seguridad pertinentes, procurando la rehabilitación y readaptación del referido sujeto.¹⁹⁴

¹⁹² J. M. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ y otros. *Diccionario Jurídico* ..., op. cit., p. 623.

¹⁹³ Cabe señalar, que el Derecho Penal recoge mínimos del mínimo ético, y al institucionalizarse, el grupo social los convierte en delitos, de ahí que el papel de esta rama del Derecho resulta de alguna forma “modesta”, ya que no es el Derecho Penal la herramienta más idónea para emprender la lucha contra la actividad antisocial, interviniendo sólo en forma definitoria, cuando otras disciplinas jurídicas fracasan estrepitosamente.

(Véase R. GONZÁLEZ DE LA VEGA. “Responsabilidad Penal”. Contenido en la obra *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 102.

¹⁹⁴ J. FERNÁNDEZ RUIZ. “El régimen jurídico de responsabilidades ...”, op. cit., pp. 144 a 145.

3.1.3.2 Forma de aplicación.

3.1.3.2.1 En España.

El artículo 146 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común, prevé que la responsabilidad penal se exigirá de acuerdo con lo previsto en la legislación correspondiente.

La responsabilidad penal se encuentra consagrada en el Título XIX denominado: “Delitos contra la Administración Pública”, de la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal, en los siguientes delitos:

- a) Prevaricación y otros comportamientos injustos.
- b) Abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos.
- c) Desobediencia y denegación de auxilio.
- d) Infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos.
- e) Cohecho.
- f) Tráfico de influencias.
- g) Malversación.
- h) Fraudes y exacciones ilegales.
- i) Negociaciones y actividades prohibidas y los abusos en el ejercicio de la función.
- j) Corrupción en las transacciones comerciales internacionales.

A continuación se indicarán los correspondientes supuestos aplicables en el artículo que le corresponde, actualizados principalmente por las autoridades o funcionarios públicos, así como las sanciones aplicables:

a) Prevaricación y otros comportamientos injustos:

Artículo 404.

A la autoridad o funcionario público que, a sabiendas de su injusticia, dictare una resolución arbitraria en un asunto administrativo se le castigará con la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años.

Artículo 405.

A la autoridad o funcionario público que, en el ejercicio de su competencia y a sabiendas de su ilegalidad, propusiere, nombrare o diere posesión para el ejercicio de un determinado cargo público a cualquier persona sin que concurren los requisitos legalmente establecidos para ello, se le castigará con las penas de multa de tres a ocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Artículo 406.

La misma pena de multa se impondrá a la persona que acepte la propuesta, nombramiento o toma de posesión mencionada en el Artículo anterior, sabiendo que carece de los requisitos legalmente exigibles.

b) Abandono de destino y de la omisión del deber de perseguir delitos:

Artículo 407.

1. A la autoridad o funcionario público que abandonare su destino con el propósito de no impedir o no perseguir cualquiera de los delitos comprendidos en los Títulos XXI, XXII, XXIII y XXIV se le castigará con la pena de prisión de uno a cuatro años e inhabilitación absoluta para empleo o cargo público por tiempo de seis a diez años. Si hubiera realizado el abandono para no impedir o no perseguir cualquier otro delito, se le impondrá la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

2. Las mismas penas se impondrán, respectivamente, cuando el abandono tenga por objeto no ejecutar las penas correspondientes a estos delitos impuestas por la autoridad judicial competente.

Artículo 408.

La autoridad o funcionario que, faltando a la obligación de su cargo, dejare intencionadamente de promover la persecución de los delitos de que tenga noticia o de sus responsables, incurrirá en la pena de inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Artículo 409.

A las autoridades o funcionarios públicos que promovieren, dirigieren u organizaren el abandono colectivo y manifiestamente ilegal de un servicio público, se les castigará con la pena de multa de ocho a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

Las autoridades o funcionarios públicos que meramente tomaren parte en el abandono colectivo o manifiestamente ilegal de un servicio público esencial y con grave perjuicio de éste o de la comunidad, serán castigados con la pena de multa de ocho a doce meses.

c) Desobediencia y denegación de auxilio:**Artículo 410.**

1. Las autoridades o funcionarios públicos que se negaren abiertamente a dar el debido cumplimiento a resoluciones judiciales, decisiones u órdenes de la autoridad superior, dictadas dentro del ámbito de su respectiva competencia y revestidas de las formalidades legales, incurrirán en la pena de multa de tres a doce meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. No obstante lo dispuesto en el apartado anterior, no incurrirán en responsabilidad criminal las autoridades o funcionarios por no dar cumplimiento a un mandato que constituya una infracción manifiesta, clara y terminante de un precepto de Ley o de cualquier otra disposición general.

Artículo 411.

La autoridad o funcionario público que, habiendo suspendido, por cualquier motivo que no sea el expresado en el apartado segundo del Artículo anterior, la ejecución de las órdenes de sus superiores, las desobedeciere después de que aquéllos hubieren desaprobado la suspensión, incurrirá en las penas de multa de doce a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 412.

1. El funcionario público que, requerido por autoridad competente, no prestare el auxilio debido para la Administración de Justicia u otro servicio público, incurrirá en las penas de multa de tres a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

2. Si el requerido fuera autoridad, jefe o responsable de una fuerza pública o un agente de la autoridad, se impondrán las penas de multa de doce a dieciocho meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de dos a tres años.

3. La autoridad o funcionario público que, requerido por un particular a prestar algún auxilio a que venga obligado por razón de su cargo para evitar un delito contra la vida de las personas, se abstuviera de prestarlo, será castigado con la pena de multa de dieciocho a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.

Si se tratase de un delito contra la integridad, libertad sexual, salud o libertad de las personas, será castigado con la pena de multa de doce a dieciocho meses y suspensión de empleo o cargo público de uno a tres años.

En el caso de que tal requerimiento lo fuera para evitar cualquier otro delito u otro mal, se castigará con la pena de multa de tres a doce meses y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a dos años.

d) Infidelidad en la custodia de documentos y de la violación de secretos:

Artículo 413.

La autoridad o funcionario público que, a sabiendas, sustrajere, destruyere, inutilizare u ocultare, total o parcialmente, documentos cuya custodia le esté encomendada por razón de su cargo, incurrirá en las penas de prisión de uno a cuatro años, multa de siete a veinticuatro meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.

Artículo 414.

1. A la autoridad o funcionario público que, por razón de su cargo, tenga encomendada la custodia de documentos respecto de los que la autoridad competente haya restringido el acceso, y que a sabiendas destruya o inutilice los medios puestos para impedir ese acceso o consienta su destrucción o inutilización, incurrirá en la pena de prisión de seis meses a un año o multa de seis a veinticuatro meses y, en cualquier caso, inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

2. El particular que destruyere o inutilizare los medios a que se refiere el apartado anterior, será castigado con la pena de multa de seis a dieciocho meses.

Artículo 415.

La autoridad o funcionario público no comprendido en el Artículo anterior que, a sabiendas y sin la debida autorización, accediere o permitiere acceder a documentos secretos cuya custodia le esté confiada por razón de su cargo, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 416.

Serán castigados con las penas de prisión o multa inmediatamente inferiores a las respectivamente señaladas en los tres Artículos anteriores los particulares encargados accidentalmente del despacho o custodia de documentos, por comisión del Gobierno o de las autoridades o funcionarios públicos a quienes hayan sido confiados por razón de su cargo, que incurran en las conductas descritas en los mismos.

Artículo 417.

1. La autoridad o funcionario público que revelare secretos o informaciones de los que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo y que no deban ser divulgados, incurrirá en la pena de multa de doce a dieciocho meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Si de la revelación a que se refiere el párrafo anterior resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a tres años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a cinco años.

2. Si se tratara de secretos de un particular, las penas serán las de prisión de dos a cuatro años, multa de doce a dieciocho meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 418.

El particular que aprovechar para sí o para un tercero el secreto o la información privilegiada que obtuviere de un funcionario público o autoridad, será castigado con multa del tanto al triplo del beneficio obtenido o facilitado. Si resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a seis años.

e) Cohecho:

Artículo 419.

La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, solicitare o recibiere, por sí o por persona interpuesta, dádiva o presente o aceptare ofrecimiento o promesa para realizar en el ejercicio de su cargo una acción u omisión constitutivas de delito, incurrirá en la pena de prisión de dos a seis años, multa del tanto al triplo del valor de la dádiva e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a doce años, sin perjuicio de la pena correspondiente al delito cometido en razón de la dádiva o promesa.

Artículo 420.

La autoridad o funcionario público que, en provecho propio o de un tercero, solicite o reciba, por sí o por persona interpuesta, dádiva o promesa por ejecutar un acto injusto relativo al ejercicio de su cargo que no constituya delito, y lo ejecute, incurrirá en la pena de prisión de uno a cuatro años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a nueve años, y de prisión de uno a dos años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años, si no llegara a ejecutarlo. En ambos casos se impondrá, además, la multa del tanto al triplo del valor de la dádiva.

Artículo 421.

Cuando la dádiva solicitada, recibida o prometida tenga por objeto que la autoridad o funcionario público se abstenga de un acto que debiera practicar en el ejercicio de su cargo, las penas serán de multa del tanto al duplo del valor de la dádiva e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 422.

Lo dispuesto en los Artículos precedentes será también aplicable a los jurados, árbitros, peritos, o cualesquiera personas que participen en el ejercicio de la función pública.

Artículo 423.

1. Los que con dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas corrompieren o intentaren corromper a las autoridades o funcionarios públicos serán castigados con las mismas penas de prisión y multa que éstos.

2. Los que atendieren las solicitudes de las autoridades o funcionarios públicos, serán castigados con la pena inferior en grado a la prevista en el apartado anterior.

Artículo 424.

Cuando el soborno mediar en causa criminal en favor del reo por parte de su cónyuge u otra persona a la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, o de algún ascendiente, descendiente o hermano, por naturaleza, por adopción o afines en los mismos grados, se impondrá al sobornador la pena de multa de tres a seis meses.

Artículo 425.

1. La autoridad o funcionario público que solicitare dádiva o presente o admitiere ofrecimiento o promesa para realizar un acto propio de su cargo o como recompensa del ya realizado, incurrirá en la pena de multa del tanto al triplo del valor de la dádiva y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a tres años.

2. En el caso de recompensa por el acto ya realizado, si éste fuera constitutivo de delito se impondrá, además, la pena de prisión de uno a tres años, multa de seis a diez meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de diez a quince años.

Artículo 426.

La autoridad o funcionario público que admitiere dádiva o regalo que le fueren ofrecidos en consideración a su función o para la consecución de un acto no prohibido legalmente, incurrirá en la pena de multa de tres a seis meses.

Artículo 427.

Quedará exento de pena por el delito de cohecho el particular que haya accedido ocasionalmente a la solicitud de dádiva o presente realizada por autoridad o funcionario público y denunciare el hecho a la autoridad que tenga el deber de proceder a su averiguación, antes de la apertura del correspondiente procedimiento, siempre que no hayan transcurrido más de diez días desde la fecha de los hechos.

f) Tráfico de influencias:**Artículo 428.**

El funcionario público o autoridad que influyere en otro funcionario público o autoridad prevaleciéndose del ejercicio de las facultades de su cargo o de cualquier otra situación derivada de su relación personal o jerárquica con éste o con otro funcionario o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar directa o indirectamente un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de prisión de seis meses a un año, multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.

Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Artículo 429.

El particular que influyere en un funcionario público o autoridad prevaliéndose de cualquier situación derivada de su relación personal con éste o con otro funcionario público o autoridad para conseguir una resolución que le pueda generar, directa o indirectamente, un beneficio económico para sí o para un tercero, será castigado con las penas de prisión de seis meses a un año, y multa del tanto al duplo del beneficio perseguido u obtenido. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Artículo 430.

Los que, ofreciéndose a realizar las conductas descritas en los Artículos anteriores, solicitaren de terceros dádivas, presentes o cualquier otra remuneración, o aceptaren ofrecimiento o promesa, serán castigados con la pena de prisión de seis meses a un año.

En cualquiera de los supuestos a que se refiere este Artículo, la autoridad judicial podrá imponer también la suspensión de las actividades de la sociedad, empresa, organización o despacho y la clausura de sus dependencias abiertas al público por tiempo de seis meses a tres años.

Artículo 431.

En todos los casos previstos en este capítulo y en el anterior, las dádivas, presentes o regalos caerán en decomiso.

g) Malversación:

Artículo 432.

1. La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro, sustrajere o consintiere que un tercero, con igual ánimo, sustraiga los caudales o efectos públicos que tenga a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de prisión de tres a seis años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a diez años.

2. Se impondrá la pena de prisión de cuatro a ocho años y la de inhabilitación absoluta por tiempo de diez a veinte años si la malversación revistiera especial gravedad atendiendo al valor de las cantidades sustraídas y al daño o entorpecimiento producido al servicio público. Las mismas penas se aplicarán si las cosas malversadas hubieran sido declaradas de valor histórico o artístico, o si se tratara de efectos destinados a aliviar alguna calamidad pública.

3. Cuando la sustracción no alcance la cantidad de 4.000 euros, se impondrán las penas de multa superior a dos y hasta cuatro meses, prisión de seis meses a tres años y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de hasta tres años.¹⁹⁵

Artículo 433.

La autoridad o funcionario público que destinare a usos ajenos a la función pública los caudales o efectos puestos a su cargo por razón de sus funciones, incurrirá en la pena de multa de seis a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a tres años.

Si el culpable no reintegrara el importe de lo distraído dentro de los diez días siguientes al de la incoación del proceso, se le impondrán las penas del artículo anterior.

Artículo 434.

La autoridad o funcionario público que, con ánimo de lucro propio o ajeno y con grave perjuicio para la causa pública, diere una aplicación privada a bienes muebles o inmuebles pertenecientes a cualquier Administración o Entidad estatal, autonómica o local u Organismos dependientes de alguna de ellas, incurrirá en las penas de prisión de uno a tres años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de tres a seis años.

Artículo 435.

Las disposiciones de este capítulo son extensivas:

1.º A los que se hallen encargados por cualquier concepto de fondos, rentas o efectos de las Administraciones públicas.

2.º A los particulares legalmente designados como depositarios de caudales o efectos públicos.

3.º A los administradores o depositarios de dinero o bienes embargados, secuestrados o depositados por autoridad pública, aunque pertenezcan a particulares.

h) Fraudes y exacciones ilegales:

Artículo 436.

La autoridad o funcionario público que, interviniendo por razón de su cargo en cualquiera de los actos de las modalidades de contratación pública o en liquidaciones de efectos o haberes públicos, se

¹⁹⁵ Párrafo modificado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

concertara con los interesados o usase de cualquier otro artificio para defraudar a cualquier ente público, incurrirá en las penas de prisión de uno a tres años e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de seis a diez años.

Artículo 437.

La autoridad o funcionario público que exigiere, directa o indirectamente, derechos, tarifas por aranceles o minutas que no sean debidos o en cuantía mayor a la legalmente señalada, será castigado, sin perjuicio de los reintegros a que viniere obligado, con las penas de multa de seis a veinticuatro meses y de suspensión de empleo o cargo público por tiempo de seis meses a cuatro años.

Artículo 438.

La autoridad o funcionario público que, abusando de su cargo, cometiere algún delito de estafa o apropiación indebida, incurrirá en las penas respectivamente señaladas a éstos, en su mitad superior, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a seis años.

i) Negociaciones y actividades prohibidas y los abusos en el ejercicio de la función:

Artículo 439.

La autoridad o funcionario público que, debiendo informar, por razón de su cargo, en cualquier clase de contrato, asunto, operación o actividad, se aproveche de tal circunstancia para forzar o facilitarse cualquier forma de participación, directa o por persona interpuesta, en tales negocios o actuaciones, incurrirá en la pena de multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de uno a cuatro años.

Artículo 440.

Los peritos, árbitros y contadores partidores que se condujeren del modo previsto en el Artículo anterior, respecto de los bienes o cosas en cuya tasación, partición o adjudicación hubieran intervenido, y los tutores, curadores o albaceas respecto de los pertenecientes a sus pupilos o testamentarías, serán castigados con la pena de multa de doce a veinticuatro meses e inhabilitación especial para empleo o cargo público, profesión u oficio, guarda, tutela o curatela, según los casos, por tiempo de tres a seis años.

Artículo 441.

La autoridad o funcionario público que, fuera de los casos admitidos en las Leyes o Reglamentos, realizare, por sí o por persona interpuesta, una actividad profesional o de asesoramiento

permanente o accidental, bajo la dependencia o al servicio de entidades privadas o de particulares, en asunto en que deba intervenir o haya intervenido por razón de su cargo, o en los que se tramiten, informen o resuelvan en la oficina o centro directivo en que estuviere destinado o del que dependa, incurrirá en las penas de multa de seis a doce meses, y suspensión de empleo o cargo público por tiempo de uno a tres años.

Artículo 442.

La autoridad o funcionario público que haga uso de un secreto del que tenga conocimiento por razón de su oficio o cargo, o de una información privilegiada, con ánimo de obtener un beneficio económico para sí o para un tercero, incurrirá en las penas de multa del tanto al triplo del beneficio perseguido, obtenido o facilitado e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de dos a cuatro años. Si obtuviere el beneficio perseguido se impondrán las penas en su mitad superior.

Si resultara grave daño para la causa pública o para tercero, la pena será de prisión de uno a seis años, e inhabilitación especial para empleo o cargo público por tiempo de siete a diez años. A los efectos de este Artículo, se entiende por información privilegiada toda información de carácter concreto que se tenga exclusivamente por razón del oficio o cargo público y que no haya sido notificada, publicada o divulgada.

Artículo 443. ¹⁹⁶

1. Será castigado con la pena de prisión de uno a dos años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a doce años, la autoridad o funcionario público que solicitare sexualmente a una persona que, para sí misma o para su cónyuge u otra persona con la que se halle ligado de forma estable por análoga relación de afectividad, ascendiente, descendiente, hermano, por naturaleza, por adopción, o afín en los mismos grados, tenga pretensiones pendientes de la resolución de aquél o acerca de las cuales deba evacuar informe o elevar consulta a su superior.

2. El funcionario de Instituciones Penitenciarias o de centros de protección o corrección de menores que solicitara sexualmente a una persona sujeta a su guarda será castigado con la pena de prisión de uno a cuatro años e inhabilitación absoluta por tiempo de seis a 12 años.

¹⁹⁶ Este artículo fue modificado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

3. En las mismas penas incurrirán cuando la persona solicitada fuera ascendiente, descendiente, hermano, por naturaleza, por adopción, o afines en los mismos grados de persona que tuviere bajo su guarda. Incurrirá, asimismo, en estas penas cuando la persona solicitada sea cónyuge de persona que tenga bajo su guarda o se halle ligada a ésta de forma estable por análoga relación de afectividad.

Artículo 444. ¹⁹⁷

Las penas previstas en el artículo anterior se impondrán sin perjuicio de las que correspondan por los delitos contra la libertad sexual efectivamente cometidos.

j) Corrupción en las transacciones comerciales internacionales: ¹⁹⁸

Artículo 445.

1. Los que con dádivas, presentes, ofrecimientos o promesas, corrompieren o intentaren corromper, por sí o por persona interpuesta, a las autoridades o funcionarios públicos extranjeros o de organizaciones internacionales en el ejercicio de su cargo en beneficio de éstos o de un tercero, o atendieran a sus solicitudes al respecto, con el fin de que actúen o se abstengan de actuar en relación con el ejercicio de funciones públicas para conseguir o conservar un contrato u otro beneficio irregular en la realización de actividades económicas internacionales, serán castigados con las penas previstas en el artículo 423, en sus respectivos casos.

2. Si el culpable perteneciere a una sociedad, organización o asociación, incluso de carácter transitorio, que se dedicare a la realización de estas actividades, el juez o tribunal podrá imponer alguna o algunas de las consecuencias previstas en el artículo 129 de este Código.

¹⁹⁷ El artículo fue modificado por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

¹⁹⁸ El Capítulo X que comprende este delito, se añadió por la Ley Orgánica 15/2003, de 25 de noviembre.

3.1.3.2.2 En México.

La responsabilidad penal de los servidores públicos, se encuentra regulada básicamente en el Título Décimo del Código Penal Federal, denominado: "Delitos Cometidos por Servidores Públicos", el cual tipifica los siguientes delitos:¹⁹⁹

- a) Ejercicio indebido de servicio público.
- b) Abuso de autoridad.
- c) Desaparición forzada de personas.
- d) Coalición de servidores públicos.
- e) Uso indebido de atribuciones y facultades.

¹⁹⁹ Cabe hacer mención de la siguiente tesis de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA, ES INDEPENDIENTE DE LA PENAL.

La circunstancia de que cierta conducta no haya configurado un delito, no es obstáculo para que pueda ser estimada indebida desde el punto de vista civil o administrativo, y para que, por consiguiente, se exija el resarcimiento del daño ocasionado con ella, sin que quepa argüir en contrario que la absolución decretada por el Juez de la causa penal alcanza a la exigencia de índole administrativa formulada por las autoridades fiscales al través de las resoluciones cuya nulidad se demande. Ciertamente la reparación del daño, como resultado de la comisión de un delito y de la comprobación de la responsabilidad de aquel a quien se condena al respecto, forma parte de la pena, por lo que si el Juez de la causa absuelve del delito, necesariamente tendrá que absolver también de tal reparación, sin prejuzgar desde luego acerca de si dicha reparación es o no exigible separadamente por las vías civil o administrativa, en relación con las cuales no se haya ejercitado acción alguna ante dicho Juez. No hay, pues, que confundir la responsabilidad proveniente de delito, que puede acarrear la consiguiente obligación de reparar el daño como consecuencia de la sentencia pronunciada por el Juez Penal que haya conocido del caso, con la responsabilidad derivada de un ilícito civil, que puede válidamente exigirse sin vinculación con aquella. Así lo establecen los artículos 47 y 48 de la Ley Orgánica de la Contaduría de la Federación, que estatuyen, respectivamente, que "Las responsabilidades que se constituyan a los funcionarios, empleados y agentes de la Federación con manejo de fondos, valores o bienes tendrán por objeto indemnizar al fisco por los daños y perjuicios que le ocasionen los mismos como resultado de las irregularidades que cometan en su actuación", y que dichas responsabilidades "se constituirán y exigirán administrativamente, con independencia de las de carácter penal en que también se incurriere y de las determinaciones que llegaren a dictar las autoridades judiciales acerca de los hechos que la originen"

(Sexta Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación. Tercera Parte, LII. Tesis: Página: 132. Tesis aislada. Materia[s]: Administrativa)

- f) Concusión.
- g) Intimidación.
- h) Ejercicio abusivo de funciones.
- i) Tráfico de Influencia.
- j) Cohecho.
- k) Cohecho a servidores públicos extranjeros.
- l) Peculado.
- m) Enriquecimiento Ilícito.

A continuación se mencionarán los respectivos supuestos y sus consiguientes sanciones:

a) Ejercicio indebido de servicio público (artículo 214).

I.- Ejerza las funciones de un empleo, cargo o comisión, sin haber tomado posesión legítima, o sin satisfacer todos los requisitos legales.

II.- Continúe ejerciendo las funciones de un empleo, cargo o comisión después de saber que se ha revocado su nombramiento o que se le ha suspendido o destituido.

III.- Teniendo conocimiento por razón de su empleo, cargo o comisión de que pueden resultar gravemente afectados el patrimonio o los intereses de alguna dependencia o entidad de la administración pública federal centralizada, del Distrito Federal, organismos descentralizados, empresa de participación estatal mayoritaria, asociaciones y sociedades asimiladas a éstas y fideicomisos públicos, del Congreso de la Unión o de los poderes Judicial Federal o Judicial del Distrito Federal, por cualquier acto u omisión y no informe por escrito a su superior jerárquico o lo evite si está dentro de sus facultades.

IV.- Por sí o por interpósita persona, sustraiga, destruya, oculte, utilice, o inutilice ilícitamente información o documentación que se encuentre bajo su custodia o a la cual tenga acceso, o de la que tenga conocimiento en virtud de su empleo, cargo o comisión.

V.- Por sí o por interpósita persona, cuando legalmente le sean requeridos, rinda informes en los que manifieste hechos o circunstancias falsos o niegue la verdad en todo o en parte sobre los mismos, y

VI.- Teniendo obligación por razones de empleo, cargo o comisión, de custodiar, vigilar, proteger o dar seguridad a personas, lugares, instalaciones u objetos, incumpliendo su deber, en cualquier forma propicie daño a las personas, o a los lugares, instalaciones u objetos, o pérdida o sustracción de objetos que se encuentren bajo su cuidado.

Al que cometa alguno de los delitos a que se refieren las fracciones I y II de este artículo, se le impondrán de tres días a un año de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de la comisión del delito y destitución en su caso, e inhabilitación de un mes a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Al infractor de las fracciones III, IV, V y VI se le impondrán de dos a siete años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

b) Abuso de autoridad (artículo 215).

I.- Cuando para impedir la ejecución de una ley, decreto o reglamento, el cobro de un impuesto o el cumplimiento de una resolución judicial, pida auxilio a la fuerza pública o la emplee con ese objeto;

II.- Cuando ejerciendo sus funciones o con motivo de ellas hiciere violencia a una persona sin causa legítima o la vejare o la insultare;

III.- Cuando indebidamente retarde o niegue a los particulares la protección o servicio que tenga obligación de otorgarles o impida la presentación o el curso de una solicitud;

IV.- Cuando estando encargado de administrar justicia, bajo cualquier pretexto, aunque sea el de oscuridad o silencio de la ley, se niegue injustificadamente a despachar un negocio pendiente ante él, dentro de los términos establecidos por la ley;

V.- Cuando el encargado o elemento de una fuerza pública, requerido legalmente por una autoridad competente para que le preste auxilio se

niegue a dársele o retrase el mismo injustificadamente. La misma previsión se aplicará tratándose de peritos.

VI.- Cuando estando encargado de cualquier establecimiento destinado a la ejecución de las sanciones privativas de libertad, de instituciones de readaptación social o de custodia y rehabilitación de menores y de reclusorios preventivos o administrativos que, sin los requisitos legales, reciba como presa, detenida, arrestada o interna a una persona o la mantenga privada de su libertad, sin dar parte del hecho a la autoridad correspondiente; niegue que está detenida, si lo estuviere; o no cumpla la orden de libertad girada por la autoridad competente;

VII.- Cuando teniendo conocimiento de una privación ilegal de la libertad no la denunciase inmediatamente a la autoridad competente o no la haga cesar, también inmediatamente, si esto estuviere en sus atribuciones;

VIII.- Cuando haga que se le entreguen fondos, valores u otra cosa que no se le haya confiado a él y se los apropie o disponga de ellos indebidamente.

IX.- Cuando, con cualquier pretexto, obtenga de un subalterno parte de los sueldos de éste, dádivas u otro servicio;

X.- Cuando en el ejercicio de sus funciones o con motivo de ellas, otorgue empleo, cargo o comisión públicos, o contratos de prestación de servicios profesionales o mercantiles o de cualquier otra naturaleza, que sean remunerados, a sabiendas de que no se prestará el servicio para el que se les nombró, o no se cumplirá el contrato otorgado;

XI.- Cuando autorice o contrate a quien se encuentre inhabilitado por resolución firme de autoridad competente para desempeñar un empleo, cargo o comisión en el servicio público, siempre que lo haga con conocimiento de tal situación;

XII.- Cuando otorgue cualquier identificación en que se acredite como servidor público a cualquier persona que realmente no desempeñe el empleo, cargo o comisión a que se haga referencia en dicha identificación;

XIII.- Obligar al inculpado a declarar, usando la incomunicación, la intimidación o la tortura;

XIV.- Obligar a declarar a las personas que se mencionan en el artículo 243 Bis, del Código Federal de Procedimientos Penales, acerca de la información obtenida con motivo del desempeño de su actividad, y

XV.- Omitir el registro de la detención correspondiente o dilatar injustificadamente poner al detenido a disposición de la autoridad correspondiente.

Al que cometa el delito de abuso de autoridad en los términos de las fracciones I a V y X a XII, se le impondrá de uno a ocho años de prisión, de cincuenta hasta trescientos días multa y destitución e inhabilitación de uno a ocho años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos. Igual sanción se impondrá a las personas que acepten los nombramientos, contrataciones o identificaciones a que se refieren las fracciones X a XII. Y al que cometa el delito de abuso de autoridad en los supuestos de las fracciones VI a IX, XIII, XIV y XV, se le impondrá de dos a nueve años de prisión, de setenta hasta cuatrocientos días multa y destitución e inhabilitación de dos a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

c) Desaparición forzada de personas (artículos 215-A a 215-D).

El presente delito se actualiza cuando el servidor público, independientemente de que haya participado en la detención legal o ilegal de una o varias personas, propicie o mantenga dolosamente su ocultamiento bajo cualquier forma de detención.

Al respecto, se impondrá una pena de cinco a cuarenta años de prisión.

En caso, de que la víctima fuere liberada espontáneamente dentro de los tres días siguientes a su detención la pena será de ocho meses a cuatro años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismos delitos.

Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin perjuicio de aplicar la que corresponda a actos ejecutados u omitidos que constituyan

por sí mismo delitos.

Estas penas podrán ser disminuidas hasta una tercera parte en beneficio de aquel que hubiere participado en la comisión del delito, cuando suministre información que permita esclarecer los hechos, y hasta en una mitad, cuando contribuya a lograr la aparición con vida de la víctima.

Si la liberación ocurriera dentro de los diez días siguientes a su detención, la pena aplicable será de dos a ocho años de prisión, sin menoscabo de aplicar la que se relacione con actos ejecutados u omitidos que constituyan por sí mismo delitos.

Asimismo, al servidor Público que haya sido condenado por el delito de desaparición forzada de personas, además se le destituirá del cargo y se le inhabilitará de uno a veinte años para desempeñar cualquier cargo, comisión o empleo públicos.

Aunado a que la oposición o negativa a la autoridad competente para tener libre e inmediato acceso al lugar donde haya motivos para creer que se pueda encontrar a una persona desaparecida, por parte del servidor público responsable del mismo, será sancionada con la destitución de su cargo, comisión o empleo, sin perjuicio de la aplicación de las penas de los demás delitos en que pudiera incurrir con motivo de su conducta.

d) Coalición de servidores públicos (artículo 216).

Incurren en este delito los servidores públicos que se coaliguen para tomar medidas contrarias a una ley o reglamento, impedir su ejecución o para hacer dimisión de sus puestos con el fin de impedir o suspender la administración pública en cualquiera de sus ramas. No cometen este delito los trabajadores que se coaliguen en ejercicio de sus derechos

constitucionales o que hagan uso del derecho de huelga.

Al que cometa el delito de coalición de servidores públicos se le impondrán de dos años a siete años de prisión y multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, en el momento de la comisión del delito, y destitución e inhabilitación de dos años a siete años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

e) Uso indebido de atribuciones y facultades (artículo 217).

I.- El servidor público que indebidamente:

A) Otorgue concesiones de prestación de servicio público o de explotación, aprovechamiento y uso de bienes de dominio de la Federación;

B) Otorgue permisos, licencias o autorizaciones de contenido económico;

C) Otorgue franquicias, exenciones, deducciones o subsidios sobre impuestos, derechos, productos, aprovechamientos o aportaciones y cuotas de seguridad social, en general sobre los ingresos fiscales, y sobre precios y tarifas de los bienes y servicios producidos o prestados en la Administración Pública Federal, y del Distrito Federal.

D) Otorgue, realice o contrate obras públicas, deuda, adquisiciones, arrendamientos, enajenaciones de bienes o servicios, o colocaciones de fondos y valores con recursos económicos públicos.

II.- Toda persona que solicite o promueva la realización, el otorgamiento o la contratación indebidos de las operaciones a que hacen referencia la fracción anterior o sea parte en las mismas, y

III.- El servidor público que teniendo a su cargo fondos públicos, les dé a sabiendas, una aplicación pública distinta de aquella a que estuvieren destinados o hiciere un pago ilegal.

Al que cometa el delito de uso indebido de atribuciones y facultades se les impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo, exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

f) Concusión (artículo 218).

Comete el delito en cuestión, el servidor público que con el carácter de tal y a título de impuesto o contribución, recargo, renta, rédito, salario o emolumento, exija, por sí o por medio de otro, dinero, valores, servicios o cualquiera otra cosa que sepa no ser debida, o en mayor cantidad que la señalada por la Ley.

Al que cometa el delito de concusión se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de

treinta veces a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de lo exigido indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

g) Intimidación (artículo 219).

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona, utilizando la violencia física o moral, inhiba o intimide a cualquier persona para evitar que ésta o un tercero denuncie, formule querrela o aporte información relativa a la presunta comisión de una conducta sancionada por la Legislación Penal o por la Ley Federal de Responsabilidad de los Servidores Públicos, y

II.- El servidor público que con motivo de la querrela, denuncia o información a que hace referencia fracción anterior realice una conducta ilícita u omita una lícita debida que lesione los intereses de las personas que las presenten o aporten, o de algún tercero con quien dichas personas guarden algún vínculo familiar, de negocios o afectivo.

Al que cometa el delito de intimidación se le impondrán de dos años a nueve años de prisión, multa por un monto de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, destitución e inhabilitación de dos años a nueve años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

h) Ejercicio abusivo de funciones (artículo 220).

I.- El servidor público que en el desempeño, de su empleo, cargo o comisión, indebidamente otorgue por sí o por interpósita persona, contratos, concesiones, permisos, licencias, autorizaciones, franquicias, exenciones, efectúe compras o ventas o realice cualquier acto jurídico que produzca beneficios económicos al propio servidor público, a su cónyuge, descendientes o ascendientes, parientes por consanguinidad o afinidad hasta el cuarto grado, a cualquier tercero con el que tenga vínculos afectivos, económicos o de dependencia administrativa directa, socios o sociedades de las que el servidor público o las personas antes referidas formen parte;

II.- El servidor público que valiéndose de la información que posea por razón de su empleo, cargo o comisión, sea o no materia de sus funciones, y que no sea del conocimiento público, haga por sí, o por interpósita persona, inversiones, enajenaciones o adquisiciones, o cualquier otro acto que le produzca algún beneficio económico indebido al servidor público o a alguna de las personas mencionadas en la primera fracción.

Al que cometa el delito de ejercicio abusivo de funciones se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo no exceda del equivalente a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cuantía a que asciendan las operaciones a que hace referencia este artículo exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a doce años de prisión, multa de trescientas veces a quinientas veces el salario mínimo diario vigente

en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a doce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

i) Tráfico de Influencia (artículo 221).

I.- El servidor público que por sí o por interpósita persona promueva o gestione la tramitación o resolución ilícita de negocios públicos ajenos a las responsabilidades inherentes a su empleo, cargo o comisión, y

II.- Cualquier persona que promueva la conducta ilícita del servidor público o se preste a la promoción o gestión a que hace referencia la fracción anterior.

III.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona indebidamente, solicite o promueva cualquier resolución o la realización de cualquier acto materia del empleo, cargo o comisión de otro servidor público, que produzca beneficios económicos para sí o para cualquiera de las personas a que hace referencia la primera fracción del artículo 220 de este Código.

Al que cometa el delito de tráfico de influencia, se le impondrán de dos años a seis años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a seis años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

j) Cohecho (artículo 222).

I.- El servidor público que por sí, o por interpósita persona solicite o reciba indebidamente para sí o para otro, dinero o cualquiera otra dádiva, o acepte una promesa, para hacer o dejar de hacer algo justo o injusto relacionado con sus funciones, y

II.- El que de manera espontánea dé u ofrezca dinero o cualquier otra dádiva a alguna de las personas que se mencionan en la fracción anterior, para que cualquier servidor público haga u omita un acto justo o injusto relacionado con sus funciones.

Al que comete el delito de cohecho se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva o promesa no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, de treinta a trescientos días multa y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando la cantidad o el valor de la dádiva, promesa o prestación exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos a catorce años de prisión, de trescientos a mil días multa y destitución e inhabilitación de dos a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

En ningún caso se devolverá a los responsables del delito de cohecho, el dinero o dádivas entregadas, las mismas se aplicarán en beneficio del Estado.

k) Cohecho a servidores públicos extranjeros (artículo 222 bis).

Al que con el propósito de obtener o retener para sí o para otra persona ventajas indebidas en el desarrollo o conducción de transacciones comerciales internacionales, ofrezca, prometa o dé, por sí o por interpósita persona, dinero o cualquiera otra dádiva, ya sea en bienes o servicios:

I.- A un servidor público extranjero o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público gestione o se abstenga de gestionar la tramitación o resolución de asuntos relacionados con las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión;

II.- A un servidor público extranjero, o a un tercero que éste determine, para que dicho servidor público lleve a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto que se encuentre fuera del ámbito de las funciones inherentes a su empleo, cargo o comisión, o

III. A cualquier persona para que acuda ante un servidor público extranjero y le requiera o le proponga llevar a cabo la tramitación o resolución de cualquier asunto relacionado con las funciones inherentes al empleo, cargo o comisión de este último.

Para los efectos de este delito se entiende por servidor público extranjero, toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión en el poder legislativo, ejecutivo o judicial o en un órgano público autónomo en cualquier orden o nivel de gobierno de un Estado extranjero, sea designado o electo; cualquier persona en ejercicio de una función para una autoridad, organismo o empresa pública o de participación estatal de un país extranjero; y cualquier funcionario o agente de un organismo u organización pública internacional.

Cuando alguno de los delitos comprendidos en este artículo se cometa en los supuestos a que se refiere el artículo 11 de este Código, el juez impondrá a la persona moral hasta mil días multa y podrá decretar su suspensión o disolución, tomando en consideración el grado de conocimiento de los órganos de administración respecto del cohecho en la transacción internacional y el daño causado o el beneficio obtenido por la persona moral.

I) Peculado (artículo 223).

I.- Todo servidor público que para usos propios o ajenos distraiga de su objeto dinero, valores, fincas o cualquier otra cosa perteneciente al Estado, al organismo descentralizado o a un particular, si por razón de su cargo los hubiere recibido en administración, en depósito o por otra causa.

II.- El servidor público que indebidamente utilice fondos públicos u otorgue alguno de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades con el objeto de promover la imagen política o

social de su persona, la de su superior jerárquico o la de un tercero, o a fin de denigrar a cualquier persona.

III.- Cualquier persona que solicite o acepte realizar las promociones o denigraciones a que se refiere la fracción anterior, a cambio de fondos público o del disfrute de los beneficios derivados de los actos a que se refiere el artículo de uso indebido de atribuciones y facultades, y

IV.- Cualquier persona que sin tener el carácter de servidor público federal y estando obligada legalmente a la custodia, administración o aplicación de recursos públicos federales, los distraiga de su objeto para usos propios o ajenos o les dé una aplicación distinta a la que se les destinó.

Al que cometa el delito de peculado se le impondrán las siguientes sanciones:

Cuando el monto de lo distraído o de los fondos utilizados indebidamente no exceda del equivalente de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, o no sea valuable, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto de los distraído o de los fondos utilizados indebidamente exceda de quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal en el momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

m) Enriquecimiento Ilícito (artículo 224).

Se establece que existe enriquecimiento ilícito, cuando el servidor público no pudiere acreditar el legítimo aumento de su patrimonio o la legítima procedencia de los bienes a su nombre o de aquellos respecto de los cuales se conduzca como dueño, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Incorre en responsabilidad penal, asimismo, quien haga figurar como suyos bienes que el servidor público adquiriera o haya adquirido en contravención de lo dispuesto en la misma Ley, a sabiendas de esta circunstancia.

Al que cometa el delito de enriquecimiento ilícito se le impondrán las siguientes sanciones:

El decomiso en beneficio del Estado de aquellos bienes cuya procedencia no se logre acreditar de acuerdo con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito no exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de tres meses a dos años de prisión, multa de treinta a trescientas veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de tres meses a dos años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Cuando el monto a que ascienda el enriquecimiento ilícito exceda del equivalente de cinco mil veces el salario mínimo diario vigente en el Distrito Federal, se impondrán de dos años a catorce años de prisión, multa de trescientas a quinientas veces el salario mínimo diario vigente

en el Distrito Federal al momento de cometerse el delito y destitución e inhabilitación de dos años a catorce años para desempeñar otro empleo, cargo o comisión públicos.

Por otro lado, según lo dispuesto por el artículo 111 de la Constitución, para proceder penalmente contra los denominados altos cargos, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado, en virtud de que poseen fuero constitucional.²⁰⁰

Los servidores públicos que gozan de dicha prerrogativa son:

- Diputados y Senadores al Congreso de la Unión.
- Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
- Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral.
- Consejeros de la Judicatura Federal.
- Secretarios de Despacho.

²⁰⁰ Sobre este punto y en relación con el procedimiento de juicio político, recientemente la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó que los Directores Generales de las Empresas Paraestatales, entre éstas Petróleos Mexicanos, pueden ser sancionados por la vía administrativa, penal, civil, o el juicio político contemplado para algunos funcionarios en la Constitución Federal, independientemente de su jerarquía, porque los procedimientos de responsabilidad son autónomos.

Además, se señaló que la Secretaría de la Función Pública es constitucionalmente competente para instaurar procedimientos administrativos contra cualquier servidor público, no obstante el cargo que ocupen o hubieren ocupado en la Administración Pública Federal.

Lo anterior, se debe a que sus actos u omisiones no cumplieron con la obligación de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, incluido si el acto que se les atribuye es el manejo indebido de recursos económicos federales.

(Véase Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis del 21 de mayo de 2009, pendiente de integrarla al sistema)

Dicho criterio judicial bien puede aplicar a otros de los que integran los denominados “Altos mandos”.

- Procurador General de la República.
- Jefes de Departamento Administrativo.
- Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Jefe de Gobierno del Distrito Federal.
- Diputados a la Asamblea del Distrito Federal.
- Procurador General de Justicia del Distrito Federal.

Como se podrá observar, es una lista menor, en comparación con los servidores públicos que pueden ser sujetos a juicio político, debido a la prerrogativa del fuero constitucional.

Si la Cámara de Diputados declare que ha lugar a proceder penalmente, el servidor público quedará a disposición de las autoridades competentes, para que actúen conforme a las disposiciones aplicable de la legislación penal.

De resolver lo contrario la Cámara de Diputados, se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso, cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, ya que la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Para poder proceder penalmente por delitos federales cometidos por los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento antes señalado.

Aunque en el anterior supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Cabe señalar, que el fuero implica una inmunidad constitucional en materia penal con determinadas precisiones, sin que se le catalogue como una excluyente de responsabilidad, tal como se define por jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.²⁰¹

²⁰¹ La jurisprudencia en cita, indica lo siguiente:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.”

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Junio de 1996. Página: 388. Tesis: P./J. 37/96. Jurisprudencia. Materia[s]: Penal, Constitucional)

3.1.4 La responsabilidad administrativa.

A reserva de que más adelante, se analicen los temas concernientes a la responsabilidad administrativa tanto en España como México, a continuación se esbozarán algunos comentarios en torno a este tipo de responsabilidad.²⁰²

Se suele expresar que la responsabilidad administrativa se origina, comúnmente, en el hecho de que el funcionario o servidor público, incumple con sus funciones legales, al estar ejercitando sus atribuciones competenciales conforme a la legislación aplicable.²⁰³

De la misma forma, la responsabilidad administrativa emana de infracciones o contravenciones a preceptos legales, los cuales se encuentran encaminados a preservar la Administración Pública, y con la característica de que no se encuentran tipificados como delitos.²⁰⁴

En conjunción a lo antes expresado, en la responsabilidad administrativa incurrirán los servidores públicos, cuando al estar desempeñando sus empleos cargos o comisiones, su conducta va en contra de las obligaciones que de alguna forma se encuentran contenidas en un código de conducta de carácter administrativo.²⁰⁵

²⁰² Siendo la responsabilidad administrativa, la que se encuentra directamente vinculada con el desempeño del servicio público, y ante el actuar ilícito se tendrá que actualizar algún o algunos de los supuestos de sanción de carácter administrativa.

²⁰³ I. BURGOA ORIHUELA. "La responsabilidad de los funcionarios públicos". Revista Mexicana de Justicia. Número especial. Septiembre. México: Procuraduría General de la República, 1980, p. 89.

²⁰⁴ J. FERNÁNDEZ RUIZ. "El régimen jurídico de responsabilidades ..., op. cit., p. 148.

²⁰⁵ S. M. ORTIZ SOLTERO. *Responsabilidades legales* ..., op. cit., p. 127.

Al respecto, es de mencionarse que dicho código de conducta, se encuentra traducido en Leyes o Reglamentos, en donde se plasman las diversas obligaciones que deberán

A su vez, se concibe que el fin institucional de la Administración y los principios rectores de su actividad, son los que inspiran a la organización administrativa y el régimen de la función pública; luego entonces, éstos son los factores determinantes de los deberes de carácter público y de la consecuente responsabilidad de los funcionarios.²⁰⁶

Se precisa que las responsabilidades administrativas se dividen en dos grandes grupos: las de carácter puramente resarcitorio, las cuales se traducen solamente en la obligación de resarcir al Estado o a las entidades públicas, los daños y perjuicios que se le hubiesen ocasionado, y las de perfil disciplinario, que derivan del incumplimiento de normas que deben observar los servidores públicos, cuya incumplimiento implica para quienes no las cumplen, que se les impongan las sanciones correspondientes, según sean las irregularidades que se les imputen.²⁰⁷

cumplir los funcionarios o servidores o públicos, con la finalidad de que cumplan cabalmente, conforme a derecho, con sus funciones.

²⁰⁶ B. MARINA JALVO. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos (Fundamentos y regulación sustantiva)*. España: Editorial Lex Nova, 1999, pp. 55 y 56.

²⁰⁷ M. QUIJANO MÉNDEZ. "Disposiciones interpretadas en sentidos opuestos en materia de sanciones administrativas aplicadas a servidores públicos". Contenido en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, p. 466.

3.2 LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN.

Se opina que el Derecho Administrativo suele ser definido como un Derecho especial, el cual se forma por un equilibrio entre los privilegios de la Administración y las garantías de los ciudadanos, es decir, por una serie de “privilegios en más y en menos”. Y en esos poderes o privilegios merece un lugar destacado la potestad sancionadora de la Administración. En tal virtud, en ejercicio de dicha potestad, la Administración puede imponer sanciones a los particulares por las transgresiones del ordenamiento jurídico previamente tipificadas como infracción administrativa por una norma. Esta facultad se otorga a la Administración para que prevenga y, en su caso, reprima las vulneraciones del ordenamiento jurídico en aquellos ámbitos de la realidad cuya intervención y cuidado le han sido previamente encomendados.²⁰⁸

Uno de los denominados “brazos” de la Administración Pública, para hacer cumplir sus resoluciones o determinaciones de carácter administrativo, lo constituye su potestad sancionadora.²⁰⁹

²⁰⁸ T. CANO CAMPOS. “Derecho Administrativo Sancionador”. Revista Española de Derecho Constitucional. Año 15. Núm. 43. Enero-abril 1995. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, p. 339.

²⁰⁹ Conjuntamente, la potestad sancionadora de la Administración sobre sus funcionarios, es resultado de la relación de sujeción de carácter especial en la que se encuentran éstos; en virtud de la relación de servicios que les une con la Administración.

(Véase A. PALOMAR OLMEDA. *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*. 5a. edición. España: Editorial Dykinson, S. L., 2000, p. 529)

Cabe señalar, que dentro del complejo mundo de las sanciones administrativas, existen dos tipos característicos:

- a) Las que persiguen la protección del orden general, es decir, la Administración no busca su propia defensa como organización, sino que justifica su potestad represora en la protección del orden social general, manifestándose en diversas esferas de la vida diaria.

Se considera que la obligatoriedad derivada de las normas jurídicas, precisa que el ordenamiento competente instaure mecanismos de reacción contra las conductas que las incumplan. Para ello, se vislumbra en la actualidad la atribución a las Administraciones Públicas (en concomitancia a los jueces penales) de los países de democracia liberal, mediante los ordenamientos jurídicos respectivos, de poderes represivos o sancionatorios, para que tales Administraciones ostenten la potestad sancionadora, desarrollando su actuación frente a diversas conductas ilícitas.²¹⁰

Consistiendo el procedimiento sancionador, en aquel mediante el cual se ejerce la potestad sancionadora de la Administración, siendo su objeto, el verificar si ha ocurrido alguna vulneración jurídico-administrativa, para la que está prevista la aplicación, si procede, de la sanción administrativa correspondiente. A dicho objeto propio y específico del procedimiento sancionador, se agrega, en determinados supuestos, la de determinar las responsabilidades patrimoniales en que haya incurrido el infractor.²¹¹

Además, la potestad sancionadora no hay que confundirla con la potestad disciplinaria, ya que mientras la primera se ha instaurado para asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos, por parte de los individuos hacia el Estado, emanados de una situación general de sumisión. La potestad disciplinaria es la ejercida por la Administración hacia administrados

-
- b) Las que buscan la autoprotección del aparato administrativo, siendo fruto de una especial relación de sujeción, entre las que destacan, las sanciones disciplinarias, en donde la Administración persigue su propia protección como organización.

(Véase P. VILLASANA RANGEL, “Los principios generales de la potestad sancionatoria de la administración y su relación con el derecho disciplinario”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 820 y 821)

²¹⁰ J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II. 3a. edición. España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2002, p. 371 y 372.

²¹¹ J. GONZÁLEZ PÉREZ. *Manual de Procedimiento Administrativo*. 2a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2002, p. 473.

concretos, quienes se encuentran sometidos a una determinada relación especial de supremacía especial, como lo es el régimen disciplinario al que están sometidos los funcionarios.²¹²

Aunque se argumenta que la potestad sancionadora de la Administración en su conjunto, constituye un cúmulo de despropósitos, del cual son partícipes todos los poderes. Al respecto, una de las soluciones consiste en la construcción de un Derecho Administrativo Sancionador, desde su propia naturaleza jurídica, haciendo parte integrante al Derecho Constitucional y al Derecho Público estatal; por lo que se dejará a un lado los elementos materiales y técnicos del Derecho Penal.²¹³

A su vez, se estima que es en la especial relación existente entre la administración y los funcionarios, en donde la potestad disciplinaria encuentra su especial y específica razón de ser, lo cual la caracteriza de otras potestades sancionadoras de la Administración.²¹⁴

²¹² F. GARRIDO FALLA. *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II. 11a. edición. España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), 2002, p. 188.

²¹³ A. NIETO GARCÍA. *Derecho Administrativo Sancionador*. 3a. edición. España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), 2002, pp. 26 y 28.

²¹⁴ J. SUAY RINCÓN. "Potestad disciplinaria". Libro en homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí. España: Editorial Civitas, S. A., p. 1316.

3.2.1 El denominado control administrativo.

Se estima que el control del poder ha sido una preocupación desde tiempos inmemoriales, y se podría decir que desde la aparición fenomenológica del poder político. Aunque se parte de la postura de que es a partir de las experiencias totalitarias del siglo XX, que tal preocupación pasó a ocupar el centro de las discusiones entre los teóricos del Estado y la Constitución. Existiendo los siguientes tipos de control: ²¹⁵

- a) Según el objeto de control.
- b) Según los agentes u órganos de control.
- c) Según el momento en que se ejerce el control.
- d) Según el modo en que se plantea el problema la constitucionalidad.

Es indispensable advertir, como sucede en la gama amplia del Derecho, que uno de los controles que ha adquirido importancia en los últimos años, es el relacionado con el ámbito administrativo, en el que se ubica el régimen disciplinario.

Control que será ²¹⁶, tanto en forma previa, durante y después del acto o

²¹⁵ M. V. RACINE SALAZAR. *La Justicia Constitucional en México: Actualidad y Perspectivas*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008, pp. 51 a 55.

²¹⁶ El control entendido como función administrativa, es y debe ser concebido como un esfuerzo altamente calificado, con la finalidad de dar seguridad a la norma del desarrollo, tarea fundamental del Estado de Servicio, a cuyo tipo con excelencias e insuficiencias, pero con plena conciencia de responsabilidad constitucional, corresponde al Estado Mexicano.

(Véase J. LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO. "La función de control en la reforma administrativa". *Revista de Administración Pública*. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 641)

hecho en cuestión, existiendo en los dos primeros una colaboración con el controlado, mientras que en el tercero (por ejemplo las auditorías), no existe esa característica.²¹⁷

Dicho control, puede reflejarse en dos vertientes, como preventivo o correctivo. Aunque lo ideal es prever toda conducta ilícita, pero cuando ésta se actualiza, no queda de otra que aplicar la Constitución y la Legislación respectiva.

El control constituye uno de los pilares de la inevitable regeneración de las instituciones públicas. Sin embargo, no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para reorientar la acción en función de los resultados obtenidos. Radicando la cuestión en una necesaria transformación en por lo menos dos planos: reducir el número de controles y que la sanción no sea un elemento básico, sino de prevención, es decir que posea un carácter accesorio.²¹⁸

Definiéndose al control como un proceso de carácter permanente, dirigido a la mediación y valoración de toda actividad o prestación, de acuerdo a los criterios y puntos de referencia fijados, así como a la corrección de las posibles desviaciones que se produzcan.²¹⁹

²¹⁷ I. CUÉ SARQUÍS. “El control, parte fundamental de la reforma del Estado”, Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 82.

²¹⁸ J. M. RUANO DE LA FUENTE. “El control de gestión en las organizaciones públicas”. En la obra colectiva dirigida por B. Olías De Lima Gete: *La nueva gestión pública*. España: Pearson Ediciones, S. A., 2001, p. 201.

²¹⁹ C. RAMIÓ MATAS. *Teoría de la organización ...*, op. cit., p. 223.

Además, se estima que el control es connatural con la organización de los ordenamientos jurídicos, y no tiene una fecha de nacimiento, el cometido que ocupa en el Estado contemporáneo, es consecuencia de la introducción del “principio de constitución material”, el cual se refiere a la generalización del control a todas las actividades de los poderes públicos, como resultado, al menos tendencial, del funcionamiento de la mencionada actividad.

También se suele establecer que los poderes de control pueden ser: ²²⁰

a) A priori o a posteriori.

Cuando exista un control previo o posterior a la decisión.

b) De oportunidad o de legalidad.

Acontece si se valora la conformidad o no al ordenamiento de la decisión o, en su caso, su oportunidad o acierto político.

c) Genéricos o específicos.

Sucedirá cuando se atienda a toda la actividad del ente controlado o sólo a determinadas materias concretas y con fines específicos.

Se comenta que el control del poder admite dos niveles diferentes de acción: por un lado, los que el poder se “autoaplica” y, por otro, los que derivan de la actividad ciudadana. La primera modalidad se denomina control interno, los cuales se producen en diversos grados de concentración o desconcentración. Los concentrados se ejecutan en el mismo órgano, mientras que los desconcentrados, se ejercen entre los órganos de un Estado Federal. En torno a los controles externos, se supone la intervención de agentes de la sociedad, como las organizaciones ciudadanas, los medios de comunicación y los electores. ²²¹

Al mismo tiempo, el control del poder, constituye entre otras razones, una forma de limitarlo y responsabilizarlo, de manera que el control se compondrá de instrumentos jurídicos y políticos, tendientes a mantener el

(Véase M. SEVERO GIANNINI. *Derecho Administrativo*. Volumen I. Traducción de Luis Ortega. Colección: Estudios. Instituto Nacional de Administración Pública. España: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, p. 310)

²²⁰ L. COSCULLUELA MONTANER. *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen I. 12a. edición. España: Editorial Civitas, S. L., 2001, p. 188.

²²¹ D. VALADÉS. *El control del poder*. 2a. edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2000, pp. 2, 3 y 147.

equilibrio de las instituciones, con la finalidad de evitar que se desvíen de sus atribuciones competenciales, sin afectar sus niveles de efectividad.²²²

De igual forma se reflexiona, que los sistemas de control de gestión, sirven para conseguir básicamente lo siguiente:²²³

- a) Mayor legitimidad para la Administración Pública.
- b) Incremento en la capacidad de la administración para conseguir resultados al menor costo.
- c) Sujeción de las actividades administrativas a los principios de cabal cumplimiento del deber y de la honestidad.
- d) Satisfacción de los requerimientos de innovación permanente en los procesos y procedimientos administrativos.
- e) Integración de los elementos de juicio para decidir sobre la promoción de los servidores públicos y funcionarios en los órdenes profesional y económico.

También se ha considerado que el control gubernamental presupone la planeación, en donde se señalarán los objetivos conducentes, se fijarán metas y se seleccionarán los medios de control aplicables, lo que permitirá comparar lo hecho ante lo planeado, no sólo para determinar diferencias, errores u omisiones, sino para evaluar lo logrado, y así apreciar lo alcanzado, lo que permitirá corregir desviaciones y, en su caso, cambiar los

²²² D. VALADÉS. *El control del poder ...*, op. cit., pp. 147 y 187.

²²³ J. DUEÑAS GARCÍA. "Administración pública local y control de gestión". Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 160.

rumbos y mejorar las actividades futuras.²²⁴

²²⁴ L. GARCÍA CÁRDENAS Y A. LÓPEZ FERNÁNDEZ. “El control democrático de la acción gubernamental y la retroalimentación administrativa”. Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 658.

3.2.2 El régimen disciplinario.

Sin lugar a dudas, el régimen disciplinario instituye un elemento característico de toda Administración Pública, mediante el cual, a través de su ejercicio, actuará como un garante eficiente, eficaz y transparente de la Constitución y la Ley.²²⁵

Al régimen disciplinario de los funcionarios públicos, se le define como el conjunto de normas jurídicas formadas por el Estado, que determinan los hechos ilícitos en que pueden incurrir tales funcionarios, durante el ejercicio de su cargo; por lo que se prevén las sanciones que se podrán imponer por la Administración Pública, siguiendo un procedimiento administrativo de carácter especial.²²⁶

Desde un punto de vista amplio, la facultad disciplinaria es a fin de cuentas un poder que tiene el superior jerárquico, para sancionar las conductas de los servidores públicos, que hayan incurrido en una responsabilidad administrativa, afectándose el debido ejercicio de la función pública, es decir, se está ante una facultad de la autoridad, que impone las sanciones en el ámbito de la Administración Pública. Aunque, no se debe olvidar que tal facultad engendra complicaciones, las cuales son ocasionadas principalmente por la distinta naturaleza de las actividades públicas ejecutadas hoy en día por el Estado.²²⁷

²²⁵ Aunado a ello, se reflexiona sobre la existencia de subsistemas sancionadores, caracterizados por ejecutarse en los sectores de la organización y de la actividad administrativa, en donde los vínculos con sus destinatarios se identifican por ser “relaciones de sujeción especial”. Uno de dichos subsistemas, es la potestad disciplinaria.

(Véase J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II ..., op. cit., pp. 381 y 382)

²²⁶ J. M. TRAYTER JIMÉNEZ. *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A., 1992, p. 23.

²²⁷ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema* ..., op. cit., p. 155.

También se presume al poder disciplinario, como la facultad que tiene el Estado de aplicar a su personal que incumple con sus obligaciones o deberes administrativos, una determinada sanción por las faltas cometidas durante su cargo.²²⁸ El ejercitar dicho poder, permite a la Administración Pública corregir los errores y anormalidades en los servicios públicos. Además, el poder disciplinario es interno a la administración, a diferencia del Derecho Penal Administrativo, el cual es externo a la administración e integra a su vez a otro tipo de personas.²²⁹

Las sanciones disciplinarias presentan particularidades que les son propias (elementos, contenido y fines), diversas de otro tipo de sanciones, como por ejemplo las reguladas por el Derecho Penal. En principio, las sanciones disciplinarias son aplicables sólo a los servidores públicos o funcionarios públicos; por lo que los procedimientos se desarrollan en el ámbito administrativo.²³⁰

Asimismo, se señala que el régimen jurídico disciplinario de la función pública, reclama una puesta al día de su mecánica sancionatoria, con la finalidad de ajustarse a los preceptos constitucionales; por lo que no se

²²⁸ Como ya se ha visto anteriormente, los funcionarios que prestan sus servicios al Estado, contraen con éste, una relación especial de sujeción, imponiéndoles el cumplimiento de diversos deberes y el respeto de prohibiciones concretas; por lo que se encuentran sometidos a la disciplina de la función pública administrativa, para asegurar una actividad ordenada, correcta y eficiente de los servicios públicos. A su vez, la responsabilidad disciplinaria se ejecuta a través del procedimiento disciplinario, para posteriormente, si se acredita ésta, imponerse las correspondientes sanciones; luego entonces la responsabilidad disciplinaria es, en principio, independiente de otros tipos de responsabilidad.

(Véase G. SCHIESSLER QUEZADA. *El Derecho Disciplinario en el Estatuto Administrativo*. Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales. Universidad de Valparaíso. Chile: Editorial EDEVAL, 1982, pp. 21 y 22)

²²⁹ A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso ...*, op. cit., p. 497.

²³⁰ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., pp. 117 y 118.

Sobre tal argumento, cabe mencionar, que las sanciones administrativas no impedirán, que en su caso, se apliquen otras sanciones como las de materia penal.

trata de postular la supresión de dicho régimen, sino matizarlo jurídicamente.²³¹

A su vez, se establece que la necesidad de analizar dogmática y jurisprudencialmente en todo régimen disciplinario, la denominada cláusula “funcionamiento de los servidores públicos”, con la finalidad de delimitar los ámbitos de competencia de los órganos jurisdiccionales contencioso-administrativo y el civil.²³²

²³¹ J. A. LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ. “El régimen disciplinario de los funcionarios públicos y el principio constitucional de presunción de inocencia”. *Revista Española de Derecho Administrativo*. Número 033. Año 1982. Abril/Junio. España: Civitas Ediciones, S. L., 1982, p. 334.

²³² J. BERMEJO VERA Y OTROS. *Derecho Administrativo. Parte especial*. 5a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, p. 1263.

3.2.3 La infracción disciplinaria.

3.2.3.1 Concepto.

Un elemento característico de toda responsabilidad administrativa en que incurre un funcionario o servidor público, lo instituye la infracción disciplinaria.

La infracción disciplinaria es de naturaleza típicamente administrativa, mediante la cual se actuará conforme a la Ley, para sancionar un ilícito de dicha naturaleza jurídica.²³³

Se suele definir a la infracción disciplinaria, como el conjunto de actos u omisiones definidos por el legislador, que ocasionan el incumplimiento de las obligaciones administrativas, las cuales son sancionadas en el ámbito de la Administración Pública. Destacando el contenido disciplinario de las infracciones, ya que aún cuando todas las infracciones a la disciplina administrativa, instauran infracciones administrativas, no todas éstas son infracciones disciplinarias; en virtud de que la naturaleza de la obligación violada por el infractor, diferirá de acuerdo al vínculo que tiene con el Estado al que se encuentra adscrito.²³⁴

²³³ A su vez, se establece que como los deberes que pesan sobre el funcionario público, se encuentran impuestos por las normas reguladoras del servicio, las cuales son parte integrante del ordenamiento interno de la Administración, la falta disciplinaria quedará constituida por la infracción de dicho ordenamiento jurídico. En donde el deber en sí, podrá ser infringido, aunque sólo en la medida en que pararse recogido, tutelado y protegido por el ordenamiento jurídico, surgirá la infracción jurídica y, en consecuencia, la infracción o falta disciplinaria. Además, se estima que la falta disciplinaria constituye una especie del género más amplio integrado por las infracciones administrativas, las cuales son infracciones del ordenamiento jurídico-administrativo.

(Véase M. MONTORO PUERTO. *Régimen Disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado*. España: B.O.E., 1965, pp. 15 y 21)

²³⁴ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., pp. 94 y 95.

Cabe señalar, que con un mismo ilícito, se puede incurrir en responsabilidad administrativa, penal y política, independientemente de la responsabilidad civil frente a los particulares. Resolviéndose dichas responsabilidades a través de procedimientos distintos.²³⁵

En relación al mandato de tipificación, éste se desarrolla en dos planos sucesivos:²³⁶

- 1.- Tipificación de infracciones, mediante la declaración de la Ley de las conductas que son ubicadas en el plano de la infracción administrativa.
- 2.- Tipificación de sanciones, a través de la atribución de la sanción debida, a cada una de las infracciones.

²³⁵ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit. , p. 98.

Aclarando que no deberá menoscabarse el denominado principio de “*non bis in idem*”.

²³⁶ A. NIETO GARCÍA. *Derecho Administrativo Sancionador ...*, op. cit., p. 294.

3.2.3.2 Los elementos de la infracción disciplinaria.

A continuación, se hará mención de los elementos característicos de carácter indispensable, en toda infracción disciplinaria, que en su momento aplicará el órgano público competente, para llevar a cabo la instrucción del expediente disciplinario, y con la finalidad de no actuar en contra de las normas constitucionales y legales:

a) Los sujetos.

Para que se produzca la infracción disciplinaria, es necesario que exista un sujeto activo y un sujeto pasivo. El primero es el actor del hecho ilícito administrativo, quien es un individuo con una relación especial de sujeción, que deriva de su posición jurídica de empleado participante en la Administración Pública. Mientras que el sujeto pasivo, es el ente público.²³⁷

b) El acto u omisión.

La actualización del supuesto de la infracción, precisa la manifestación de una conducta, ya sea positiva o negativa, que sea contraria a lo instaurado por la normatividad jurídica aplicable, es decir, se trata de manifestaciones de la voluntad de la persona, materializadas en una acción o abstención, de carácter ilícito.²³⁸

²³⁷ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., pp. 100 y 101.

²³⁸ Idem., op. cit., p. 99.

c) El objeto.

Respecto al objeto de la infracción, éste se refiere a la disciplina que debe observarse en el ejercicio de la función pública, exteriorizada en valores fundamentales previstos en todo ejercicio del poder público, y cuyo incumplimiento origina la infracción disciplinaria.²³⁹

²³⁹ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., p. 107.

3.2.4. Las sanciones disciplinarias.

3.2.4.1 Concepto.

Como consecuencia de una infracción disciplinaria, se tendrá que actuar conforme a la Ley, aplicando en su caso, las sanciones ²⁴⁰ correspondientes al caso concreto. ²⁴¹

²⁴⁰ Cabe mencionar, que García de Enterría distingue cuatro manifestaciones de la facultad sancionadora de la Administración, la cual está configurada como sistema de autoprotección administrativa:

- a) Sanciones disciplinarias propiamente dichas.
- b) Sanciones de policía demanial, son aquellas que pretenden proteger la integridad de las cosas públicas consideradas como soporte físico de funciones públicas.
- c) Sanciones rescisorias de actos administrativos favorables, las cuales suponen la pérdida de una concreta situación jurídica de ventaja (por ejemplo: concesiones, contratos).
- d) Sanciones tributarias, se refiere a las sanciones que penalizan la infracción de las normas fiscales.

(Véase R. RIVERA RODRÍGUEZ y M. FERNÁNDEZ-CUARTERO PARAMIO. *Comentarios al Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado*. España: Ministerio de Economía y Hacienda, 1990. p. 20)

También se puede considerar que las sanciones administrativas pueden ser sanciones de autoprotección (de tutela del orden interno de la Administración) o de protección del orden social general, y serán las primeras las que constituyen el campo tradicional de la potestad sancionadora de la Administración, en las cuales se pueden contemplar diversos supuestos, como es el caso de las disciplinarias, las tributarias o las de policía demanial, siendo las disciplinarias las más características.

(Véase GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *Sanciones administrativas*. 3a. edición. España: Editorial Comares, S. L., 2007, p. 215)

²⁴¹ El artículo 109, fracción III de la Constitución Mexicana, dispone como una de las prevenciones que deben contemplar las leyes de responsabilidades de los servidores públicos que expida el Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, la de aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Asimismo, todo funcionario o servidor público debe desempeñar su empleo, cargo o comisión, con las siguientes cualidades, mismas que poseen carácter deontológico, las cuales deben encarnarse como piedra angular en su persona:

- a) **Lealtad**, en virtud de que la calidad del funcionario o servidor público, exige la entrega al órgano, preservando y protegiendo los intereses públicos, que a final de cuentas competen a su Nación, independientemente de interés particulares, de partido o sectas.

En la materia de ilícitos, existen dos tipos de castigos: las penas y las sanciones, la pena consiste en la restricción o privación de derechos que se impone al autor de un delito, implicando un castigo para el delincuente y una protección para la sociedad. Mientras que las sanciones, se suelen usar como sinónimo de pena, sin embargo, corresponde a otras ramas del Derecho, que se refieren a un castigo o carga a que se hace merecedor quien quebranta una disposición no penal. De manera que se puede establecer, que la sanción es propiamente impuesta por una autoridad administrativa.²⁴²

En un sentido amplio, se puede definir a la sanción como un castigo o mal que se impone, como consecuencia del incumplimiento de las normas jurídicas. A su vez, el Derecho Administrativo Sancionador, se define como el conjunto de normas jurídicas que disciplinan el ejercicio de la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas, quedando fuera la imposición de penas de los Tribunales de Justicia en el ejercicio de su función jurisdiccional, la cual es otra manifestación del *ius puniendi* del

-
- b) **Honradez**, la cual se impone como norma general de conducta del funcionario o servidor público, implicando ajustar su actuación a los mejores principios morales que deben ser constantes en todo individuo.
 - c) **Imparcialidad**, puesto que el ejercicio de la función pública no puede beneficiar a unos en perjuicio de otros, de manera que toda actuación del funcionario o servidor público debe realizarse sin intereses ni preferencias personales.
 - d) **Eficiencia**, que se refiere a la correcta utilización de los recursos del Estado, que son del pueblo, evitando el dispendio por su inadecuada utilización, esmerándose por su cuidado y esmero.

(Véase A. GALVÁN VILLAGÓMEZ. “La potestad constitucional y la disciplina administrativa”. Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 2. Junio de 1998. México: Instituto de la Judicatura Federal, pp. 95 y 96)

²⁴² J. J. GÓMEZ COTERO. “Resoluciones que contienen sanciones penales y administrativas contradictorias entre sí, cuando sancionan las mismas conductas de responsabilidad realizadas por un servidor público, constituyen un absurdo en materia jurídica”. Contenido en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, p. 431.

Estado, a través del Derecho Penal.²⁴³

Se suele definir a las sanciones disciplinarias como las impuestas a las personas situadas en una relación de sujeción especial con la Administración, por infracciones cometidas a la disciplina interna, que rige dicha relación; luego entonces, atendiendo a una perspectiva inversa, se puede decir que la potestad disciplinaria es una potestad de supremacía especial, resaltando la diferencia cualitativa con la potestad punitiva penal, que es característica de la supremacía general. De acuerdo a lo anterior, se considera que es el modelo más puro del género de las sanciones de autoprotección administrativa.²⁴⁴

A su vez, se estima que la sanción disciplinaria tiene una naturaleza jurídico-administrativa, impuesta por una autoridad pública, conforme al procedimiento administrativo que establece la Ley, para preservar el correcto ejercicio de la función pública, es decir, cuando se trate de una infracción que afecte el ejercicio de una relación pública entre el Estado y sus trabajadores, la sanción aplicable, independientemente del tipo de nexo causal, será la disciplinaria, de manera que se permita el correcto funcionamiento de todo ejercicio del servicio público.²⁴⁵

²⁴³ J. DE FUENTES BARDAJI Y OTROS. Manual de Derecho Administrativo Sancionador. Ministerio de Justicia. España: Editorial Aranzadi, 2005, pp. 112, 117 y 118.

²⁴⁴ E. GARCÍA DE ENTERRÍA. "El problema jurídico de las sanciones administrativas". Revista Española de Derecho Administrativo. Número 010. Año 1976. Julio/Septiembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1976, p. 401.

También se define a las sanciones administrativas, como aquellas encargadas de precisar los efectos punitivos de cada una de las infracciones.

(Véase A. NIETO GARCÍA. *Derecho Administrativo Sancionador* ..., op. cit., p. 298)

²⁴⁵ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema* ..., op. cit., pp. 114 y 116.

Cabe señalar, que la coacción administrativa se distingue de la potestad que detenta la Administración de imposición de sanciones. Aunque, puede recurrirse a la vía coactiva para el cumplimiento de una sanción, ésta es un medio de la “policía administrativa” que tiene un tratamiento independiente, ya que la coacción se dirige al cumplimiento de lo ordenado contra la voluntad del obligado, mientras que la sanción es un medio represivo, que se actualiza cuando el obligado no ha cumplido.²⁴⁶

Se considera que es característico del Derecho Administrativo, la presentación o descubrimiento de ámbitos de arbitrariedad administrativa. Sin embargo, esto no es privativo del régimen sancionador, lo cierto es que éste es ámbito o campo propicio para dicha arbitrariedad, ya que no es descartable que los procedimientos disciplinarios se abran en el seno de las oficinas de trabajo, presentando con un halo de objetividad algo que camufla o encubre en realidad intereses personales o actitudes humanas marcadas por un subjetivismo puro.

Ante dicha situación es preciso estar atentos, puesto que fin es lograr que los sancionadores no sean los sujetos que debieran ser los sancionados y que los sancionados no sean los sujetos que posiblemente son merecedores de un distintivo o condecoración por su trabajo; por lo que es necesario desarrollar este ámbito del Derecho Público.²⁴⁷

Es de resaltar que se estima que a la hora de hacer una revisión general del tema de la sanción en el Derecho Disciplinario, hay que considerar que dicha sanción disciplinaria -frente a lo que aseguran la mayor parte de las escuelas-, no cumple un solo objetivo, sino varios y que por tanto, la pretendida contraposición de la sanción disciplinaria a cada uno de esos

²⁴⁶ F. GARRIDO FALLA. *Tratado de Derecho Administrativo ...*, op. cit., p. 184.

²⁴⁷ S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ. “El régimen disciplinario de los funcionarios”. *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número 6. Año 2005. Mayo. España, 2005, p. 83.

objetivos aislados y concretos, está condenada de antemano al fracaso; por lo que la función de la pena es múltiple corrección, extirpación, prevención y expiación, lo cual acontece en mayor o menor grado, con la sanción disciplinaria, que evidentemente persigue también todos esos objetivos.²⁴⁸

Tocante al régimen sancionatorio, el Tribunal Constitucional se ha pronunciado al respecto, estableciendo los criterios conducentes.²⁴⁹

²⁴⁸ A. NIETO. "Problemas capitales del Derecho Disciplinario". Revista de Administración Pública. Número 63. Septiembre-diciembre 1970. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1970, p. 80.

²⁴⁹ Tocante al régimen sancionatorio, el Tribunal Constitucional ha determinado lo siguiente:

"(...) debe recordarse que, como hemos dicho en otras ocasiones, ni el *nomen iuris* empleado por la Administración o asignado por la Ley, ni la clara voluntad del legislador de excluir una medida del ámbito sancionador, constituyen un dato decisivo a la hora de precisar si los arts. 24.2 y 25.1 CE resultan aplicables (SSTC 164/1995, FJ 4; y 239/1988, FJ 3). Y que -por más que resulte significativa-, tampoco basta por sí sola a estos efectos la circunstancia de que la medida de que se trata -en este caso, el recargo del 50 por 100 de la deuda tributaria- se imponga como consecuencia de un incumplimiento previo de las obligaciones derivadas de la relación jurídica existente entre el ciudadano y la Administración, o que la reacción del Estado ante dicho incumplimiento consista en un acto restrictivo de derechos (STC 239/1988, F.J. 2; ATC 323/1996, F.J. 3). Precisamente esta es la razón de que en la STC 164/1995 negáramos el sentido sancionador del recargo del 10 por 100, pese a que lo identificamos como «la respuesta a una conducta en principio tipificada como ilícito tributario y que consiste en una especie de multa o penalización económica» (F.J. 4).

Y es que, como hemos venido manteniendo, el carácter sancionador de un acto de las características del que enjuiciamos depende, además, de la función que a través de la imposición de la medida restrictiva en la que el acto consiste pretende conseguirse (SSTC 239/1988, F.J. 3; 164/1995, F.J. 4; ATC 323/1996, F.J. 2); en concreto, si halláramos en el instituto de referencia la presencia de la «finalidad represiva, retributiva o de castigo» que hemos venido destacando como específica de las sanciones (SSTC 239/1988, F.J. 2; 164/1995, F.J. 4), habrá que concluir que el recargo tiene sentido sancionador; si, por el contrario, la medida desfavorable careciese de tal función represiva no estaríamos en el ámbito punitivo y, por ende, habría que descartar la aplicación de los arts. 24.2 y 25 C.E.

Este es, invariablemente, el criterio que ha venido siguiendo este Tribunal en los casos en los que ha tenido que pronunciarse sobre si un determinado acto tenía o no sentido sancionador."

(Referencia número: 276/2000. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 16/11/2000. Publicación BOE: 20001214 [«BOE» núm. 299]: (Doc. PDF). Sala: Pleno. Ponente: don Tomás S. Número registro: 662/97, 1740. Recurso tipo: Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas)

3.2.4.2 Tipos.

En el régimen sancionatorio disciplinario, derivado de las responsabilidades de los funcionarios o servidores públicos, se pueden aplicar principalmente alguna o algunas de las siguientes sanciones:

a) La amonestación.

Tal sanción conlleva a una simple llamada de atención, advertencia o prevención derivado del actuar ilícito, la cual puede ser en privado o en público.

b) La suspensión.

Dicha sanción se refiere a una interrupción temporal del empleo, cargo o comisión por un período determinado, lo que originará en su caso, la falta de pago del sueldo o salario para el funcionario o servidor público durante el tiempo que subsista la suspensión administrativa.

c) La destitución.

Esta sanción consiste en la conclusión definitiva del funcionario o servidor público, en su relación laboral con el organismo público.

Sin embargo, la figura de la destitución ha provocado diversas controversias, estableciéndose que cuando la destitución es impuesta por la autoridad administrativa, se lesionan los derechos de los trabajadores; luego entonces, se estima que la autoridad laboral es la única competente para resolver la

conclusión de una relación de trabajo.

No obstante considero que al ubicarnos en regímenes distintos de aplicación, no se puede acceder a su confusión jurídica.²⁵⁰

d) La sanción económica.

La mencionada sanción constituye en sí, en una multa, entendiéndose por ésta como la sanción de tipo pecuniario, que afecta inmediatamente el patrimonio del transgresor de una norma administrativa.

²⁵⁰ Al respecto, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto dicha problemática mediante la siguiente jurisprudencia:

“SERVIDORES PÚBLICOS, LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS. SU ARTICULO 72, FRACCIÓN II, INCISO B), NO ES VIOLATORIO DEL ARTICULO 123 CONSTITUCIONAL.

La distinción entre el cese de los trabajadores sujetos al régimen del artículo 123, apartado "B", fracción IX de la Constitución y la destitución del cargo como medida disciplinaria establecida por los artículos 108 y 113 de la propia Constitución se funda en la diversa naturaleza de las relaciones establecidas entre el Estado y sus servidores en materia laboral, por un lado, y las que derivan del servicio público cuya observancia garantiza el sistema disciplinario reglamentado por la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. El cese a que se refiere el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, es la consecuencia del incumplimiento, por parte del trabajador, de obligaciones de carácter laboral, en tanto que la destitución prevista por el artículo 72, fracción II, inciso B), de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional, deriva de una infracción a los deberes de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia, impuestos a los servidores públicos. En tales condiciones, es evidente que la falta de relación entre el precepto reclamado y el artículo 123, apartado "B", fracción IX constitucional, llevan a la conclusión de que el primero no es conculcatorio de esta última disposición constitucional.”

(Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 65, Mayo de 1993. Página: 27. Tesis: P. XXV/93. Tesis Aislada. Materia[s]: Penal, Constitucional)

Cabe señalar, que aún cuando en la citada tesis jurisprudencial se hace referencia a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, misma que fue derogada en algunas de sus partes por la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la referida tesis todavía resulta aplicable al caso concreto.

e) La inhabilitación temporal.

La inhabilitación consiste en una prohibición provisional, para desempeñar un empleo, cargo o comisión, de carácter públicos.

3.2.4.3 Principios generales.

A continuación se realizará una sucinta explicación de los siguientes cuatro principios, los cuales revisten un carácter esencial en la aplicación de las sanciones administrativas:

- a) Legalidad.
- b) “*Non bis in idem*”.
- c) Tipicidad.
- d) Proporcionalidad.

Cabe señalar, que se considera que existen otros principios, que pueden ser también de carácter fundamental, pero los anteriores son los más característicos.²⁵¹

²⁵¹ Al respecto, que el artículo 94, numeral 2 del Estatuto Básico del Empleado Público, indica que la potestad disciplinaria se ejercerá de acuerdo con los siguientes principios:

- a) Principio de legalidad y tipicidad de las faltas y sanciones, a través de la predeterminación normativa o, en el caso del personal laboral, de los convenios colectivos.
- b) Principio de irretroactividad de las disposiciones sancionadoras no favorables y de retroactividad de las favorables al presunto infractor.
- c) Principio de proporcionalidad, aplicable tanto a la clasificación de las infracciones y sanciones como a su aplicación.
- d) Principio de culpabilidad.
- e) Principio de presunción de inocencia.

3.2.4.3.1 El principio de legalidad.

Desde un punto de vista general se puede decir que el principio de legalidad constituye un escudo protector contra la arbitrariedad, el error, los desvíos de poder y la discriminación del trato igualitario.²⁵²

En México, la garantía individual (derecho fundamental) que mayor protección imparte al gobernado en el orden jurídico constitucional, es la de legalidad, la cual se consagra en el artículo 16 Constitucional. Residiendo la eficacia jurídica de esta garantía, en el supuesto de que por su mediación, se protege todo el derecho objetivo del país, desde la misma Constitución hasta el reglamento administrativo más minucioso.²⁵³

²⁵² M. R. MICELE. "La significación del principio de legalidad en la Administración moderna". Documentación Administrativa. Número 187, julio-septiembre. España: Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica, 1980, p. 278.

²⁵³ I. BURGOA ORIHUELA. *Las garantías individuales*. 25a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A., 1993, p. 601.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en México, respecto a dicho principio, ha indicado lo siguiente:

"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, AL ESTABLECER LA EJECUCIÓN INMEDIATA DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS, NO TRANSGREDE LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio de que la citada garantía, contenida en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, estriba en otorgar al gobernado la oportunidad de defensa previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio de éste y sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en defensa de sus intereses, así como el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En congruencia con lo anterior, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que la ejecución de las sanciones administrativas impuestas se llevará a cabo de inmediato, no obstante que el numeral 25 del propio ordenamiento señala que contra la resolución que las impuso procede el recurso de revocación ante la propia autoridad o su impugnación directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, no transgrede la citada garantía constitucional porque, por un lado, la resolución que establece las referidas sanciones debe dictarse conforme al artículo 21 de la aludida ley, es decir, después de llevar a cabo un procedimiento en el que se cumplan las formalidades esenciales mencionadas y, por otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas

Textualmente, dicho artículo 16 determina lo siguiente:

Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.

No podrá librarse orden de aprehensión sino por la autoridad judicial y sin que preceda denuncia o querrela de un hecho que la ley señale como delito, sancionado con pena privativa de libertad y obren datos que establezcan que se ha cometido ese hecho y que exista la probabilidad de que el indiciado lo cometió o participó en su comisión.

La autoridad que ejecute una orden judicial de aprehensión, deberá poner al inculpado a disposición del juez, sin dilación alguna y bajo su más estricta responsabilidad. La contravención a lo anterior será sancionada por la ley penal.

Cualquier persona puede detener al indiciado en el momento en que esté cometiendo un delito o inmediatamente después de haberlo cometido, poniéndolo sin demora a disposición de la autoridad más cercana y ésta con la misma prontitud, a la del Ministerio Público. Existirá un registro inmediato de la detención.

Sólo en casos urgentes, cuando se trate de delito grave así calificado por la ley y ante el riesgo fundado de que el indiciado pueda sustraerse a la acción de la justicia, siempre y cuando no se pueda ocurrir ante la autoridad judicial por razón de la hora, lugar o circunstancia, el Ministerio Público podrá, bajo su responsabilidad, ordenar su detención, fundando y expresando los indicios que motiven su proceder.

En casos de urgencia o flagrancia, el juez que reciba la consignación del detenido deberá inmediatamente ratificar la detención o decretar la libertad con las reservas de ley.

sanciones, impuestas una vez seguido el citado procedimiento, no es definitiva, pues conforme a los artículos 21 y 28 de la señalada ley, en caso de que lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo seguido contra la resolución en que se impusieron las sanciones resulte favorable al servidor público, éste será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de aquéllas, razón por la cual aun cuando se haya efectuado la ejecución, no quedan sin materia los medios de defensa aludidos.”

(Novena Época, Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Febrero de 2006. Página: 649. Tesis: 1a. VIII/2006. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Administrativa)

La autoridad judicial, a petición del Ministerio Público y tratándose de delitos de delincuencia organizada, podrá decretar el arraigo de una persona, con las modalidades de lugar y tiempo que la ley señale, sin que pueda exceder de cuarenta días, siempre que sea necesario para el éxito de la investigación, la protección de personas o bienes jurídicos, o cuando exista riesgo fundado de que el inculpado se sustraiga a la acción de la justicia. Este plazo podrá prorrogarse, siempre y cuando el Ministerio Público acredite que subsisten las causas que le dieron origen. En todo caso, la duración total del arraigo no podrá exceder los ochenta días.

Por delincuencia organizada se entiende una organización de hecho de tres o más personas, para cometer delitos en forma permanente o reiterada, en los términos de la ley de la materia.

Ningún indiciado podrá ser retenido por el Ministerio Público por más de cuarenta y ocho horas, plazo en que deberá ordenarse su libertad o ponérsele a disposición de la autoridad judicial; este plazo podrá duplicarse en aquellos casos que la ley prevea como delincuencia organizada. Todo abuso a lo anteriormente dispuesto será sancionado por la ley penal.

En toda orden de cateo, que sólo la autoridad judicial podrá expedir, a solicitud del Ministerio Público, se expresará el lugar que ha de inspeccionarse, la persona o personas que hayan de aprehenderse y los objetos que se buscan, a lo que únicamente debe limitarse la diligencia, levantándose al concluirla, un acta circunstanciada, en presencia de dos testigos propuestos por el ocupante del lugar cateado o en su ausencia o negativa, por la autoridad que practique la diligencia.

Las comunicaciones privadas son inviolables. La ley sancionará penalmente cualquier acto que atente contra la libertad y privacidad de las mismas, excepto cuando sean aportadas de forma voluntaria por alguno de los particulares que participen en ellas. El juez valorará el alcance de éstas, siempre y cuando contengan información relacionada con la comisión de un delito. En ningún caso se admitirán comunicaciones que violen el deber de confidencialidad que establezca la ley.

Exclusivamente la autoridad judicial federal, a petición de la autoridad federal que faculte la ley o del titular del Ministerio Público de la entidad federativa correspondiente, podrá autorizar la intervención de cualquier comunicación privada. Para ello, la autoridad competente deberá fundar y motivar las causas legales de la solicitud, expresando además, el tipo de intervención, los sujetos de la misma y su duración. La autoridad judicial federal no podrá otorgar estas autorizaciones cuando se trate de materias de carácter electoral, fiscal, mercantil, civil, laboral o administrativo, ni en el caso de las comunicaciones del detenido con su defensor.

Los Poderes Judiciales contarán con jueces de control que resolverán, en forma inmediata, y por cualquier medio, las solicitudes de medidas cautelares, providencias precautorias y técnicas de investigación de la autoridad, que requieran control judicial, garantizando los derechos de los indiciados y de las víctimas u ofendidos. Deberá existir un registro fehaciente de todas las comunicaciones entre jueces y Ministerio Público y demás autoridades competentes.

Las intervenciones autorizadas se ajustarán a los requisitos y límites previstos en las leyes. Los resultados de las intervenciones que no cumplan con éstos, carecerán de todo valor probatorio.

La autoridad administrativa podrá practicar visitas domiciliarias únicamente para cerciorarse de que se han cumplido los reglamentos sanitarios y de policía; y exigir la exhibición de los libros y papeles indispensables para comprobar que se han acatado las disposiciones fiscales, sujetándose en estos casos, a las leyes respectivas y a las formalidades prescritas para los cateos.

La correspondencia que bajo cubierta circule por las estafetas estará libre de todo registro, y su violación será penada por la ley.

En tiempo de paz ningún miembro del Ejército podrá alojarse en casa particular contra la voluntad del dueño, ni imponer prestación alguna. En tiempo de guerra los militares podrán exigir alojamiento, bagajes, alimentos y otras prestaciones, en los términos que establezca la ley marcial correspondiente.

En la materia administrativa, el principio de legalidad es aplicable a todas las Administraciones Públicas ²⁵⁴, de manera que éstas se encuentran

²⁵⁴ Al respecto el Tribunal Constitucional de España ha sostenido lo siguiente:

“(…) 2. Pues bien, «de acuerdo con una consolidada doctrina de este Tribunal a la que se hace referencia en la STC 93/1992 (FFJJ 6 y siguientes), el principio de legalidad no somete el ordenamiento sancionador administrativo solamente a una reserva de ley. Conlleva igualmente una garantía de orden material y de alcance absoluto, que se traduce en la imperativa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (STC 42/1987, FJ 2)» (STC 153/1996, de 30 de septiembre, FJ 3). (...)”

(Referencia número: 241/2003. Tipo: AUTO. Fecha de Aprobación: 14/7/2003. Sala: Sección Tercera: Excms. Srs. Vives Antón, Conde Martín de Hijas y Pérez Vera. Número registro: 5429-2001/. Recurso tipo: Inadmite a trámite el recurso de amparo, interpuesto por don Santiago Agustín Hernández, en contencioso relativo a sanción impuesta por infracción de normativa sobre publicidad de Colegio de Abogados)

“(…) 2. En reiteradas ocasiones hemos declarado que el principio de legalidad que se traduce en la reserva absoluta de Ley no incide en disposiciones o actos nacidos al mundo del Derecho con anterioridad al momento en que la Constitución fue promulgada (por todas, STC 42/1987). Pero si ello es cierto, no lo es menos que el principio de legalidad no somete al ordenamiento sancionador administrativo sólo a una reserva de Ley, sino que conlleva igualmente una garantía de orden material y de alcance absoluto que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, de manera que la norma punitiva aplicable permita predecir con suficiente grado de certeza las conductas que constituyen infracción y el tipo y grado de sanción del que puede hacerse merecedor quien la cometa (SSTC 42/1987, 219/1989 y 93/1992).

(…)”

(Referencia número: 116/1993. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 29/3/1993. Publicación BOE: 19930505 [«BOE» núm. 107]. Sala: Sala Primera: Excmos. Sres. Rodríguez-Piñero, García-Mon, de la Vega, Gimeno, de Mendizábal y Cruz. Ponente: don Vicente Gimeno Sendra. Número registro: 1759/1990. Recurso tipo: Recurso de amparo)

“(…) El principio de legalidad no somete el ordenamiento sancionador administrativo solamente a una reserva de ley. Conlleva igualmente una garantía de orden material y de alcance absoluto, que se traduce en la imperiosa exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes (STC 42/1987, fundamento jurídico 2.). Esta garantía, que refleja la especial trascendencia del principio de seguridad en este ámbito limitativo de la libertad individual, cimentada en la regla general de licitud de lo no prohibido (STC 101/1988, fundamento jurídico 3.), es desde luego incompatible con la criminalización de conductas por fuentes distintas de la Ley (STC 89/1983, fundamento jurídico 3.). Por consiguiente, es evidente que tras la entrada en vigor de la Constitución (STC 15/1981, fundamento jurídico 7.) no resulta admisible que se impongan sanciones públicas a causa de la realización de conductas que no han sido prohibidas por una disposición legal.

(Referencia número: 93/1992. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 11/6/1992. Publicación BOE: 19920715 [«BOE» núm. 169]. Sala: Sala Primera: Excmos. Sres. Tomás, García-Mon, de la Vega, Leguina y López. Ponente: don Francisco Tomás y Valiente. Número registro: 1645/1988. Recurso tipo: Recurso de amparo)

Sobre el principio de proporcionalidad, el Tribunal Supremo de España ha exteriorizado que:

“(…)”

Como ya hemos señalado en sentencias de 12 de marzo de 2007 (casación 340/03) y 26 de marzo de 2007 (casación 1711/03), es cierto que la Exposición de Motivos de la Ley 29/1998, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa, manifiesta el propósito de superar la rígida distinción entre legalidad ordinaria y derechos fundamentales, y ello "...por entender que la protección del derecho fundamental o libertad pública no será factible, en muchos casos, si no se tiene en cuenta el desarrollo legal de los mismos". Y es que, en efecto, las cuestiones de legalidad ordinaria se encuentran en ocasiones de tal modo entrelazadas con el ámbito propio de los derechos fundamentales que el examen de aquéllas resulta ineludible en el procedimiento especial tendente a la protección

sometidas al ámbito legal y al Derecho, existiendo por tanto una vinculación positiva a la Ley, en el sentido de que la autoridad administrativa, precisa de previa habilitación legal para actuar. De esta forma, cobra especial relevancia en el sector del Derecho Administrativo Sancionador, en el cual para que opere la potestad sancionadora por parte de las Administraciones Públicas, es necesario que exista una atribución expresa por la Ley.²⁵⁵

Asimismo, el principio de legalidad aplicable a la Administración se manifiesta en la atribución de facultades de actuación, definiendo diligentemente sus límites, apoderando y habilitando a dicha Administración para su acción; para lo cual se le confieren potestades jurídicas, es decir,

de éstos. Sin embargo, cuando no existe tal implicación de las cuestiones de legalidad ordinaria su examen en el proceso especial de protección de los derechos fundamentales resulta no solo innecesario sino también improcedente. Y esto es lo que sucede en el caso que nos ocupa, donde para determinar si ha habido o no la vulneración del artículo 23.2 de la Constitución que invoca el recurrente no es necesario ni procedente examinar cuestiones de legalidad ordinaria relacionadas con la alegada disconformidad a derecho del acto que determinó la pérdida de la condición de funcionario, pues, dado el contenido y alcance de esta resolución administrativa el procedimiento de protección de derechos fundamentales promovido contra ella no es el cauce adecuado para dilucidar si el recurrente pertenece a uno o a varios cuerpos funcionariales.

La doctrina jurisprudencial que la propia sentencia aquí recurrida se encarga de reseñar ha venido declarando que la pérdida de la condición de funcionario como consecuencia de la imposición de una pena de inhabilitación no constituye ni una sanción disciplinaria ni la ejecución por la Administración de los efectos administrativos de una condena penal; y esa misma doctrina especifica que la pena de inhabilitación especial actúa, respecto de la subsistencia de la relación funcional, a modo de condición resolutoria que opera automáticamente tan pronto como se produce el hecho determinante previsto en la Ley, que es la imposición de la sanción penal. En este sentido pueden verse la sentencia del Tribunal Supremo STS, Sala Tercera, Sección 7ª de 29 de junio de 2004 (Recurso 3203/99) y las que en ella se citan de 30 de enero de 1990, 9 de mayo de 1991, 13 de octubre de 1993, 15 de marzo de 1994, 13 de marzo de 1995 y 3 de marzo de 1997, entre otras.

(...)”

(STS 7906/2007. Id Cendoj: 28079130072007101214. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 6314/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS. Tipo de Resolución: Sentencia)

²⁵⁵ J. M. FERNÁNDEZ MARTÍNEZ y otros. *Diccionario Jurídico ...*, op. cit., p. 531.

para que pueda actuar la Administración, es necesario que toda función administrativa se presente como ejercicio de un poder atribuido, previamente por la Ley.²⁵⁶

²⁵⁶ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I. 10a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, p. 441.

3.2.4.3.2 El principio de "*non bis in idem*". ²⁵⁷

Dicho principio se traduce en excluir la posibilidad de imponer a los mismos hechos, como consecuencia de una conducta ilícita, dos o más sanciones administrativas, o una sanción administrativa y otra sanción penal. ²⁵⁸

Es necesario señalar que el principio de "*non bis in idem*", admite como principal manifestación, la concurrencia de una actuación represora penal con otra administrativa. Sin embargo, lo anterior es un enfoque parcial del problema, pues existen otros supuestos; por ello, es indispensable estimar que la concurrencia de actividades represoras, se deriva en una triple vertiente: ²⁵⁹

- Concurrencia de la justicia penal con la actividad sancionadora de la Administración pública.
- Concurrencia de la actividad sancionadora de distintas administraciones públicas o de órganos diversos de una misma Administración pública.
- Concurrencia de la justicia penal con la justicia contencioso-administrativa, controladora de actuaciones administrativas de tipo sancionador.

Seguidamente, se hará referencia sólo a la concurrencia de la jurisdicción penal y de la potestad administrativa sancionadora.

²⁵⁷ El principio de "*non bis in idem*", también suele ser denominado como: "*ne bis in idem*". Aunque es la primera connotación, la más utilizada.

²⁵⁸ J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II ..., op. cit., pp. 393 y 394.

²⁵⁹ J. GONZÁLEZ PÉREZ y F. GONZÁLEZ NAVARRO. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Volumen II, 2a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 1999, p. 2697.

Se ha considerado inconcebible que por unos mismos hechos, se sufra una doble punición, en su caso administrativa y penal, y más aún, que los mismos hechos se estimen en forma diferente por la autoridad administrativa sancionatoria y el juez penal; por lo que el Tribunal Constitucional de España ha rectificado dichas posturas, al aplicar el principio de “*non bis in idem*”, el cual presupone que unos mismos hechos no puedan ser objeto de una sanción administrativa y de una pena judicial, con excepción de determinadas sanciones disciplinarias que revisten condiciones especiales.²⁶⁰

Al aplicar el principio de “*non bis in idem*”, hay que establecer la presunción de que ninguna persona podrá ser sancionada dos veces por los mismos hechos y con idéntico fundamento, ya que de lo contrario se afectaría el derecho fundamental tutelado.²⁶¹

En oposición a las posturas anteriores, se menciona la necesidad de tomar en cuenta que los principios de legalidad del Derecho Penal y del Derecho Administrativo Sancionador, se encuentran previstos en una misma frase y en equivalentes términos en el artículo 25.1 de la Constitución Española, pero al analizar detenidamente las características y el respectivo contenido de dicho principio en esos dos ámbitos, se acredita que son distintas; en tal virtud, cada uno de esos ámbitos, se exterioriza en caracteres muy diferentes.²⁶²

²⁶⁰ E. GARCÍA DE ENTERRÍA y T. R. FERNÁNDEZ. *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen II. 2a. edición. España: Editorial Civitas S. L., 2000, pp. 181 y 182.

Cabe señalar, que este principio no está constitucionalizado de forma expresa.

²⁶¹ S. HUERTA TOCILDO. “Principio de legalidad y normas sancionadoras”. Cuadernos y Debates número 103. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 56.

²⁶² A. NIETO GARCÍA. *Derecho Administrativo Sancionador ...*, op. cit., p. 205.

Asimismo, se establece que el Derecho es el conjunto de reglas impuestas por una coacción exterior, las cuales rigen las relaciones del hombre en sociedad, teniendo como finalidad su debida observancia; por consiguiente, la imposición de las penas es propia y exclusiva de la autoridad judicial. Sin embargo, la imposición de las sanciones administrativas compete a la Administración Pública. Lo anterior constituye un criterio de competencia que es útil, para determinar el ámbito de aplicación de dos ordenamientos jurídicos, que aún cuando guardan estrecha relación, deben evolucionar con entera independencia. Como consecuencia, el Derecho Administrativo moderno reconoce la naturaleza del poder sancionador de la Administración, como uno de los elementos imprescindibles para mantener el orden administrativo.²⁶³

Respecto al Derecho Español, el principio *non bis in idem* se ha confirmado por el Tribunal Constitucional, aunque tal principio se exterioriza de forma diversa, según se trate del ámbito de las relaciones de supremacía general con la Administración, o de los supuestos en los cuales la sanción tiene su fundamento en el poder de la Administración sobre sus funcionarios, constituyendo una inequívoca relación de supremacía especial.²⁶⁴

²⁶³ A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Segundo curso*. 19a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1999, p. 624.

²⁶⁴ T. QUINTANA LÓPEZ. "El principio «non bis in idem» y la responsabilidad administrativa de los funcionarios". *Revista Española de Derecho Administrativo*. Número 052. Año 1986. Octubre/Diciembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1986, p. 596.

En relación al principio en comento el Tribunal Constitucional de España establece lo siguiente:

"(...) procede recordar a continuación algunos de los aspectos más relevantes de nuestra doctrina en relación con el principio non bis in idem, en lo que resulte de aplicación al caso:

a) Desde la STC 2/1981, de 30 de enero, hemos afirmado que el principio non bis in idem integra el derecho fundamental al principio de legalidad en materia penal y sancionadora (art. 25.1 CE) a pesar de su falta de mención expresa en dicho precepto constitucional, dada su conexión con las garantías de tipicidad y de legalidad de las infracciones. La garantía de no ser sometido a bis in idem se configura, por tanto, como un derecho fundamental que, en su vertiente material,

impide sancionar en más de una ocasión el mismo hecho con el mismo fundamento, de modo que la reiteración sancionadora constitucionalmente prosrita puede producirse mediante la sustanciación de una dualidad de procedimientos sancionadores, abstracción hecha de su naturaleza penal o administrativa, o en el seno de un único procedimiento (por todas, 154/1990, de 15 de octubre, FJ 3; 204/1996, de 16 de diciembre, FJ 2; 2/2003, de 16 de enero, FJ 3).

Esta garantía material, vinculada a los principios de tipicidad y legalidad, tiene como finalidad evitar una reacción punitiva desproporcionada, en cuanto que un exceso punitivo hace quebrar la garantía del ciudadano de previsibilidad de las sanciones, creando una sanción ajena al juicio de proporcionalidad realizado por el legislador y materializando la imposición de una sanción no prevista legalmente (por todas, SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 3; 180/2004, de 2 de noviembre, FJ 4; 188/2005, de 4 de julio, FJ 1; 334/2005, de 20 de diciembre, FJ 2).

b) Junto a esa dimensión material, ciertamente este principio tiene una dimensión procesal constitucionalmente relevante, de la que se deriva fundamentalmente la interdicción constitucional de un doble proceso penal con el mismo objeto, garantía que no se extiende a cualesquiera procedimientos sancionadores, «sino tan sólo a aquellos que, tanto en atención a las características del procedimiento -su grado de complejidad- como a las de la sanción que sea posible imponer en él -su naturaleza y magnitud- pueden equipararse a un proceso penal, a los efectos de entender que el sometido a un procedimiento sancionador de tales características se encuentra en una situación de sujeción al procedimiento tan gravosa como la de quien se halla sometido a un proceso penal», de modo que cuando la sencillez del procedimiento administrativo sancionador y de la propia infracción administrativa, y la naturaleza y entidad de las sanciones impuestas impidan equiparar el expediente administrativo sancionador sustanciado a un proceso penal, no cabe apreciar la vulneración del derecho a no ser sometido a un nuevo procedimiento sancionador (SSTC 2/2003, de 16 de enero, FJ 8; 334/2005, de 20 de diciembre, FJ 2). Ello permite excluir ya la existencia de vulneración del principio non bis in idem en su vertiente procesal, al no ser posible equiparar los procedimientos disciplinarios sufridos por el recurrente con un proceso penal, a la vista de la poca complejidad de los hechos objeto de sanción, de la sencillez en la tramitación de los expedientes disciplinarios y de la naturaleza y entidad de las sanciones finalmente impuestas en el presente caso.

c) Por último, y en relación con nuestro canon de enjuiciamiento, hemos de recordar que a raíz de la STC 2/2003, de 16 de enero, FJ 5, el Pleno de este Tribunal -apartándose de la doctrina anterior- ha afirmado su competencia para revisar el pronunciamiento de los órganos judiciales sobre la existencia de la triple identidad requerida, de sujetos, hechos y fundamentos, en cuanto constituye el presupuesto de la interdicción constitucional de incurrir en bis in idem y delimita el contenido de los derechos fundamentales reconocidos en el art. 25.1 CE, o para analizarla directamente, caso de no haberse efectuado por los órganos sancionadores o judiciales pese a haberse invocado la vulneración del derecho fundamental, siempre dentro del respeto a los límites de nuestra jurisdicción. «Por tanto, se han de comparar los ilícitos sancionados, partiendo de la acotación de los hechos realizada por la Administración en la resolución sancionadora y por el órgano judicial penal en las Sentencias, y tomando como base la calificación jurídica de estos hechos realizada por estos poderes del Estado, dado que, de conformidad con el art. 44.1 b) LOTC, en el examen de la vulneración de los derechos fundamentales este Tribunal Constitucional no entrará a conocer "de los

hechos que dieron lugar al proceso en el que se ocasionaron las vulneraciones que se alegan en amparo, y, dado que el art. 117.3 CE atribuye a los Jueces y Tribunales la potestad jurisdiccional, siendo, por consiguiente, tarea atribuida a éstos tanto la delimitación procesal de los hechos como su calificación jurídica conforme a la legalidad aplicable».

(...)"

(Referencia número: 48/2007. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 12/3/2007. Publicación BOE: 20070417. Sala: Sala Primera. Ponente: don Javier Delgado Barrio. Número registro: 312-2003/. Recurso tipo: Recurso de amparo)

Por su parte, el Tribunal Supremo de España, en torno al principio de "*non bis in idem*", ha señalado lo siguiente:

"(...)

QUINTO.- La primera fase del análisis que aquí ha de realizarse sobre el principio 'non bis in ídem' debe consistir en determinar cual es el alcance con el que la STC 234/1991 configura las excepciones al principio "non bis in ídem", esto es, los supuestos en los que constitucionalmente es posible una dualidad de sanciones por unos mismos hechos.

Y la lectura de ese pronunciamiento del Tribunal Constitucional -que contiene citas de otras sentencias suyas anteriores- permite extraer las siguientes consecuencias:

- Para entender justificada una doble sanción al mismo sujeto por unos mismos hechos no basta simplemente con la dualidad de normas. Es necesario, además, que la normativa que la impone pueda justificarse porque contempla los mismos hechos desde la perspectiva de un interés jurídicamente protegido que no es el mismo que aquel que en la primera sanción se intenta salvaguardar, o, si se quiere, desde la perspectiva de una relación jurídica diferente entre sancionador y sancionado.

- La existencia de esta relación de sujeción especial tampoco basta por sí misma para justificar esa dualidad de sanciones, ya que esa clase de relaciones no son un ámbito en el que los sujetos queden despojados de sus derechos fundamentales. Para que sea jurídicamente admisible la sanción disciplinaria de una conducta que ya fue objeto de una condena penal es indispensable, además, que el interés jurídicamente protegido sea distinto y que la sanción sea proporcionada a la sanción.

- El interés legítimo de la Administración en su conjunto es servir con objetividad los intereses generales (*art. 103. 1 CE*), y el de los entes u órganos que la integran asegurar el funcionamiento del servicio público que tienen encomendado. Y de ello se infiere que la conducta de los funcionarios como simples ciudadanos, al margen de su función propia, no entra dentro del círculo de interés legítimo de la Administración, y no puede ser objeto de la disciplina de ésta, salvo, claro está, y la salvedad es decisiva, que esa conducta redunde en perjuicio del servicio dada la naturaleza de éste.

- La irreprochabilidad penal de los funcionarios de la policía gubernativa es un interés legítimo de la Administración, y al sancionarse disciplinariamente a los que hayan sido objeto de condena penal no se infringe el principio 'non bis in ídem'.

Asimismo, se considera que dicho principio en el Derecho Disciplinario, encuentra debilitada su eficacia, ya que sólo impide que un mismo hecho dé lugar a una clara duplicidad de procedimientos disciplinarios, en donde cada uno de ellos imponga una determinada sanción,²⁶⁵

En México se instaura una diferenciación entre las materias administrativa y penal, al disponer el segundo párrafo del artículo 109 constitucional que los procedimientos administrativo y penal, para la aplicación de las correspondientes sanciones, se desarrollarán autónomamente.²⁶⁶

(...)”

(STS 6177/2008. Id Cendoj: 28079130072008100929. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 3791/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN. Tipo de Resolución: Sentencia)

“(...

Aunque el principio non bis in idem no impide que una condena penal por delito doloso pueda, a su vez, ser causa de una infracción y su consiguiente sanción administrativa, la cuestión debe abordarse desde una perspectiva diferente cuando dicha sanción e infracción administrativas se fundan en la comisión de unos hechos por los que existe proceso penal, en cuyo caso el principio non bis in idem conduce a que cuando el ordenamiento permite una dualidad de procedimientos, y en cada uno de ellos ha de producirse un enjuiciamiento y una calificación de unos mismos hechos, sea posible que ese enjuiciamiento y calificación se hagan con independencia si resultan de normativas diferentes, pero esto no puede ocurrir en lo que se refiere a la apreciación de los hechos, pues es claro que unos mismos hechos no pueden existir y dejar de existir para los órganos del Estado, de donde deriva una regla de subordinación de la Administración a la actuación jurisdiccional, que determina que no pueda pronunciarse aquélla hasta que lo haya hecho la jurisdicción y que los hechos declarados por ésta no puedan ser contradichos por la Administración.

(...)

(STS 4264/2008. Id Cendoj: 28079130052008100471. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 5. Nº de Recurso: 5614/2004. Nº de Resolución:.. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE. Tipo de Resolución: Sentencia)

²⁶⁵ J. M. TRAYTER JIMÉNEZ. *Manual de ...*, op. cit., p. 192.

²⁶⁶ De este tema, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sostiene ha señalado lo que a continuación se menciona:

Aunque, no podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.²⁶⁷

PROCESAL (COMPETENCIA DEL TRIBUNAL FISCAL)

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE SERVIDORES PÚBLICOS. VALIDEZ DE LAS ACTUACIONES PENALES.- Cuando el juicio de anulación se refiera a procedimientos disciplinarios, la Sala del Tribunal Fiscal de la Federación carece de facultades para pronunciarse sobre la legalidad de las actuaciones penales surgidas en el proceso penal que al efecto se hubiese instruido en contra del servidor público, paralelamente al procedimiento administrativo en materia de responsabilidades, en virtud de que ninguna de las fracciones del artículo 11 de la Ley Orgánica del Tribunal Fiscal de la Federación vigente, atribuye a este Tribunal facultades para revisar las actuaciones de las autoridades penales. (5)

(Cuarta Época. Instancia: Décima Sala Regional Metropolitana. Fuente: R.T.F.F. Cuarta Época. Año II. No. 15. Octubre 1999. Tesis: IV-TASR-XXI-197. Página: 336)

²⁶⁷ Al respecto, es de mencionarse lo siguiente por autoridades del Poder Judicial Federal en México, en relación al principio en cuestión:

“INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA, RECALIFICACIÓN DE CONDUCTAS. VIOLATORIA DE GARANTÍAS.

De conformidad con el principio de prohibición de la doble valoración de los factores de determinación de la pena, según el cual no pueden atenderse nuevamente por el juzgador al efectuar la individualización de la pena, aquellas circunstancias o elementos del delito en general que forman parte de la descripción típica en particular, por haber sido ya tomados en cuenta por el legislador al efectuar la individualización legal al fijar el marco punitivo entre el mínimo y el máximo de las sanciones a imponer; es evidente, que si el juzgador al momento de individualizar la pena utiliza como elementos de soporte del ejercicio de tal facultad jurisdiccional al hacer el razonamiento respectivo, el señalamiento de conductas por parte del justiciable, que han sido ya determinadas como elementos del tipo penal del delito que se le imputa, ello implica una recalificación de conducta al hacerse un doble reproche respecto de una misma determinación que, en consecuencia, resulta ilegal y violatoria del principio consignado en el apotegma "non bis in idem" reconocido por el artículo 23 constitucional.”

(Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Diciembre de 1995. Página: 429. Tesis: II.2o.P.A. J/2. Jurisprudencia. Materia[s]: Penal)

“PRINCIPIO IN DUBIO PRO REO. ESTÁ PREVISTO IMPLÍCITAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que de los artículos 14, párrafo segundo; 16, párrafo primero; 19, párrafo primero; 21, párrafo primero, y 102, apartado A, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos deriva el principio de presunción de inocencia, y de esta inferencia, relacionada con los artículos 17, segundo párrafo, y 23 del citado ordenamiento, se concluye la existencia del principio in dubio pro reo, el cual goza de jerarquía constitucional. En ese tenor, conforme al principio constitucional de presunción de inocencia, cuando se imputa al justiciable la comisión de un delito, éste no tiene la carga probatoria respecto de su inocencia, pues es el Estado quien debe probar los elementos constitutivos del delito y la responsabilidad del imputado.

Cabe señalar, que el principio *non bis in idem*, en su momento, puede invocarse a través de un juicio de amparo indirecto, solicitando la protección de la justicia federal, al establecer el quejoso como violación del acto reclamado, la contravención al artículo 23 de la Constitución Mexicana, artículo que garantiza el citado principio, cuando estamos frente a una misma materia del Derecho.²⁶⁸

Ahora bien, el artículo 17, segundo párrafo, constitucional previene que la justicia que imparte el Estado debe ser completa, entendiéndose por tal la obligación de los tribunales de resolver todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, sin que les sea lícito dejar de pronunciarse sobre alguna. Por su parte, el referido artículo 23, in fine, proscribela absolución de la instancia, es decir, absolver temporalmente al reo en una causa criminal cuando los elementos probatorios aportados por la parte acusadora durante el juicio no resultan suficientes para acreditar su culpabilidad; por lo que la absolución debe ser permanente y no provisoria, además de que el propio artículo 23 previene que no es lícito juzgar dos veces a alguien por el mismo delito (principio de *non bis in idem*). En este orden, si en un juicio penal el Estado no logra demostrar la responsabilidad criminal, el juzgador está obligado a dictar una sentencia en la que se ocupe de todas las cuestiones planteadas (artículo 17, segundo párrafo), y como ante la insuficiencia probatoria le está vedado postergar la resolución definitiva absolviendo de la instancia -esto es, suspendiendo el juicio hasta un mejor momento-, necesariamente tendrá que absolver al procesado, para que una vez precluidos los términos legales de impugnación o agotados los recursos procedentes, tal decisión adquiera la calidad de cosa juzgada (artículo 23)."

(Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Agosto de 2005. Página: 300. Tesis: 1a. LXXIV/2005. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Penal)

²⁶⁸ Existen las siguiente tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

"RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDE FINCARSE NO OBSTANTE QUE ÉSTOS SE ENCUENTREN SUJETOS A PROCEDIMIENTO PENAL POR LOS MISMOS HECHOS.

La circunstancia de que un servidor público esté sujeto a proceso penal por su probable responsabilidad en la comisión de un delito en el ejercicio de su empleo, cargo o comisión, no impide que se le sancione administrativamente por los mismos hechos, toda vez que los procedimientos de responsabilidad administrativa se instruyen para fincar exclusivamente la indicada responsabilidad por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que los servidores públicos deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones, además de que conforme al artículo 109 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ambos procesos se desarrollan autónomamente. Esto es, como los procedimientos de responsabilidad administrativa de los servidores públicos tienen como finalidad que los que sean indignos del cargo sean separados de él (vía suspensión o destitución), queden inhabilitados por determinado lapso para ocupar otro cargo público, y obligados a resarcir el perjuicio económico causado, es indudable que tienen diversa naturaleza del procedimiento que se instaura de acuerdo a la legislación penal."

El artículo 23 indica lo siguiente:

Artículo 23. Ningún juicio criminal deberá tener más de tres instancias. Nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene. Queda prohibida la práctica de absolver de la instancia.

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Julio de 2008. Página: 7. Tesis: P. XV/2008. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa)

“ARTICULO 23 CONSTITUCIONAL, GARANTIA DEL.

Este artículo otorga la garantía de que nadie puede ser juzgado dos veces por el mismo delito, ya sea que en el juicio se le absuelva o se le condene; y dicha garantía se considera violada en contra de alguna persona, cuando un Juez inicia un segundo proceso, en contra de la misma, después de concluido, por absolución o condena, el que fue incoado con anterioridad; pero la coexistencia de dos procesos contra la misma persona y por el mismo hecho delictuoso, no trae consigo necesariamente la violación del artículo 23 constitucional, ya que esos procesos pueden ser acumulados, y en caso de que uno fuere fallado antes que el otro, lo resuelto en el primero, impedirá continuar el procedimiento en el segundo.”

(Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIX. Página: 85. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Penal)

3.2.4.3.3 El principio de tipicidad.

El principio en comento, se refiere a la directa aplicación de la norma legal o reglamentaria, implicando una convenida descripción de la conducta sancionable.²⁶⁹

Se estima que la tipicidad de las infracciones y de las sanciones, constituye una exigencia ineludible del principio de legalidad y de la reserva de la ley. De manera que sólo se sancionará una conducta, cuando así lo determine una norma con rango de Ley, en todo caso la norma establecerá las infracciones sancionables y las correlativas sanciones que se podrán imponer.²⁷⁰

Respecto a la tipificación de infracciones o tipificación en sentido estricto²⁷¹, lo anhelado es que la norma legal lleve a cabo su función tipificadora en

²⁶⁹ F. SANZ GANDASEGUI. *La potestad sancionatoria de la Administración: la Constitución Española y el Tribunal Constitucional*. España: Editoriales de Derecho Reunidas, S. A., 1985, p. 116.

²⁷⁰ J. GONZÁLEZ PÉREZ. *Manual de ...*, op. cit., p. 429.

²⁷¹ Por su parte el Tribunal Constitucional de España ha indicado lo siguiente en torno al referido principio:

“(…) 3. Siguiendo por la aducida vulneración del principio de legalidad (art. 25.1 CE), o más concretamente del de tipicidad, es preciso ante todo recordar la doctrina de este Tribunal al respecto. En la STC 182/1990, de 15 de noviembre, el Tribunal otorgó el amparo a una inspectora de trabajo que había sido sancionada administrativamente por falta grave, fundándose la Sentencia constitucional en la falta de tipicidad de su conducta. Dice la Sentencia 182/1990 en su FJ 3: «En la STC 75/1984 este Tribunal ha declarado que el principio de legalidad penal y el derecho a no ser condenado por acciones y omisiones que en el momento de producirse no constituyan delito o falta según la legislación vigente, consagrado en el art. 25.1 de la Constitución, no toleran la aplicación analógica in peius de las normas penales y exigen su aplicación rigurosa, de manera que sólo se pueda anudar la sanción prevista a conductas que reúnan todos los elementos del tipo descrito y sean objetivamente perseguibles. Esta doctrina, que ahora procede reiterar, es sin duda aplicable a las infracciones y sanciones administrativas, pues a ellas se refiere también expresamente el art. 25.1 de la Constitución. (...)”

(Referencia número: 255/2002. Tipo: AUTO. Fecha de Aprobación: 9/12/2002. Sala: Sección Tercera: Excmos. Sres. Vives Antón, Conde Martín de Hijas y Gay

Montalvo. Número registro: 4021-2000/. Recurso tipo: Inadmite a trámite el recurso de amparo, promovido por Condor Vacaciones S.A. en contencioso sobre sanción administrativa)

El Tribunal Supremo de España ha indicado lo siguiente en torno al principio de tipicidad:

“(…)

1º) El derecho fundamental enunciado en el art. 25.1 de la Constitución incorpora la regla *nullum crimen nulla poena sine lege*, extendiéndola al ordenamiento sancionador administrativo, y comprende una doble garantía: La primera, de orden material y alcance absoluto, supone la imperiosa necesidad de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes, mediante preceptos jurídicos que permitan predecir, con suficiente grado de certeza, las conductas que constituyen una infracción y las penas o sanciones aplicables. La segunda, de carácter formal, hace referencia al rango de las normas tipificadoras de las infracciones y reguladoras de las sanciones. Esta segunda garantía, que alude a una reserva de Ley en materia punitiva, sólo tiene, sin embargo, una eficacia relativa o limitada en el ámbito de las sanciones administrativas, por razones que atañen al modelo constitucional de distribución de las potestades públicas, al carácter en cierto modo insuprimible de la potestad reglamentaria en dicho ámbito y a otras consideraciones de prudencia o de oportunidad. Más aún, el alcance de dicha reserva de Ley pierde parte de su fundamentación en el seno de las relaciones de sujeción especial, aunque incluso en dicho ámbito una sanción carente de toda base legal devendría lesiva del derecho fundamental que reconoce el art. 25.1 de la Constitución. Por otra parte, también tiene declarado este Tribunal, en las Sentencias referidas, que no es posible exigir la reserva de Ley de manera retroactiva para considerar nulas e inaplicables disposiciones reglamentarias respecto de las cuales esa exigencia formal no existía antes de la Constitución.

(…)

3º) Es cierto que los preceptos, legales o reglamentarios, que tipifiquen las infracciones, deben definir con la mayor precisión posible los actos, omisiones o conductas sancionables. Sin embargo, según declaró ese Tribunal en la STC 69/1989, no vulnera la exigencia de *lex certa* la regulación de tales supuestos ilícitos mediante conceptos jurídicos indeterminados, siempre que su concreción sea razonablemente factible en virtud de criterios lógicos, técnicos o de experiencia y permitan prever con suficiente seguridad, la naturaleza y las características esenciales de las conductas constitutivas de la infracción tipificada. Del mismo modo, puede decirse que no vulnera esa misma exigencia la remisión que el precepto que tipifica las infracciones realice a otras normas que impongan deberes u obligaciones concretas de ineludible cumplimiento, de forma que su conculcación se asuma como elemento definidor de la infracción sancionable misma, siempre que sea asimismo previsible, con suficiente grado de certeza, la consecuencia punitiva derivada de aquel incumplimiento o transgresión.

(…)”

(STS 475/2003. Id Cendoj: 28079130032003100135. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 3. Nº de Recurso: 4054/1997. Nº de Resolución: /2003. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ. Tipo de Resolución: Sentencia)

forma precisa y autónoma, lo cual permite que el tipo se encuentre perfectamente descrito en una disposición normativa. Sin embargo, es muy difícil cumplir con el citado requisito, es por ello, que frecuentemente la norma tipificadora realiza la remisión a otra normativa o, en su caso, a la actuación de un agente exterior.²⁷²

En el denominado Derecho Disciplinario, los tipos de las diversas infracciones disciplinarias, se conforman con la descripción sucinta de la acción u omisión, consideradas como infracciones. Aunque, en algunos supuestos, la descripción de la acción típica es detallada (al delimitarse el objeto material de la acción o al referirse a los medios, formas, tiempo o lugar de ejecución), en otros, los tipos estimados en las normas prevén, conectados a la acción u omisión, un resultado material o externo.²⁷³

Resulta loable establecer que el principio de tipicidad normalmente es referido a la materia penal, también se hace extensivo a las infracciones y sanciones administrativas.

Dicho principio, se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción, admitiendo en todo caso la presencia de una Ley, misma que permita establecer con suficiente grado de seguridad, las conductas infractoras y las sanciones administrativas. De manera que la formulación típica debe ser clara y precisa.²⁷⁴

²⁷² A. NIETO GARCÍA. *Derecho Administrativo Sancionador* ..., op. cit., p. 295.

²⁷³ F. A. CASTILLO BLANCO. *Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias*. España: Editorial Tecnos, S. A., 1995, p. 15.

²⁷⁴ Sobre este principio, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, sostuvo lo siguiente:

“TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.

El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de determinación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una determinación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.”

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006. Página: 1667. Tesis: P./J. 100/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Constitucional, Administrativa)

3.2.4.3.4 El principio de proporcionalidad.

El principio en cuestión expresa que la sanción impuesta debe guardar una adecuada relación con la gravedad de la falta, pero no necesariamente, el que deba aplicarse la sanción menos gravosa entre las posibles sanciones.

²⁷⁵ De lo contrario, sería inútil la previsión de grados mínimos y máximos

²⁷⁵ En torno a este principio, el Tribunal Constitucional de España ha sostenido lo siguiente:

“(…) como hemos tenido ocasión de reiterar en muy numerosas resoluciones, los límites impuestos al ejercicio de los derechos fundamentales deben ser establecidos, interpretados y aplicados de forma restrictiva y en todo caso no deben ser más intensos de lo necesario para preservar otros bienes o derechos constitucionalmente protegidos. La limitación debe ser la mínima indispensable y, por ello, está sometida al principio de proporcionalidad al objeto de evitar sacrificios innecesarios o excesivos de dichos derechos. Esto exige, también en este caso, que las resoluciones que aplican los referidos límites tengan una motivación suficiente para poder controlar la proporcionalidad y, en suma, la constitucionalidad de la medida aplicada. La falta o la insuficiencia de la motivación puede llevar a la vulneración del derecho sustantivo afectado.

En efecto, como recientemente recordábamos en la STC 170/1996, «cuando se trata de una medida restrictiva de derechos compete al Tribunal Constitucional, en su tarea de protección del derecho fundamental afectado, controlar en último término la motivación ofrecida, no sólo en el sentido de resolución fundada y razonada, sino también como único medio de comprobar que la restricción del derecho fundamental ha sido razonable y proporcional, acorde con los fines de la Constitución y resultado de un juicio de ponderación de los derechos fundamentales y bienes constitucionales en pugna (SSTC 50/1993, 128/1995, 181/1995, 34/1996 y 62/1996, entre otras)». La falta o insuficiencia de la motivación afecta, pues, a la propia existencia del supuesto habilitante para la suspensión o restricción del derecho a la intimidad y, por lo tanto, al propio derecho fundamental (SSTC 27/1989, 8/1990, 86/1995, 128/1995, 62/1996 y 179/1996, entre otras). (…)”

(Referencia número: 151/1997. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 29/9/1997. Publicación BOE: 19971030 [«BOE» núm. 260] . Sala: Sala Segunda: Excmos. Sres. Gabaldón, García-Mon, de Mendizábal, González, Viver y Vives. Ponente: don Carles Viver Pi-Sunyer. Número registro: 3983/1994. Recurso tipo: Recurso de amparo)

Por su parte, el Tribunal Supremo de España ha expresado lo siguiente:

“(…)

SEGUNDO.- La potestad sancionadora no tiene carácter discrecional y esto conlleva que, cuando para una determinada infracción haya legalmente previsto un elenco de sanciones, la imposición de una más grave o elevada de la establecida con el carácter de mínima deberá ser claramente motivada mediante la consignación de las específicas razones y circunstancias en que se funda la

superior malicia o desidia que se tienen en cuenta para elegir ese mayor castigo. Así lo impone la interdicción de arbitrariedad del artículo 9.3 de la Constitución y también el principio de proporcionalidad comprendido en las garantías del artículo 25 del mismo texto constitucional.

La sentencia recurrida cuando justifica la sustitución de sanción que decide en su fallo razona acertadamente ajustándose al anterior criterio y, en contra de lo que se pretende sostener en el primer motivo de casación, no aplica indebidamente el principio de proporcionalidad ni vulnera los concretos preceptos que se señalan como infringidos cuando mediante aquella sustitución deja sin efecto la separación de servicio.

Declara expresamente que la resolución administrativa sancionadora no apreció circunstancias modificativas y, por ello, es correcta la conclusión que sienta, desde esa premisa, de que la imposición de la sanción más grave y trascendente realizada en las resoluciones combatidas, al no corresponderse con esa valoración de las circunstancias que fue efectuada por la propia Administración, puso de manifiesto una vulneración del principio de proporcionalidad.

Por tanto, el primer motivo de casación tiene que ser desestimado.

(...)"

(STS 5739/2003. Id Cendoj: 28079130072003100727. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 527/1998. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN. Tipo de Resolución: Sentencia)

"(...)

TERCERO.- Tal como ya ha mantenido el Tribunal Supremo en sentencias de 24 de noviembre de 1987, 23 de octubre de 1989 y 14 de mayo de 1990, el principio de proporcionalidad no puede sustraerse al control jurisdiccional, pues como se precisa en las sentencias de este Tribunal de 26 de septiembre y 30 de octubre de 1990, la discrecionalidad que se otorga a la Administración debe ser desarrollada ponderando en todo caso las circunstancias concurrentes al objeto de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, según las sentencias de 24 de noviembre de 1987 y 15 de marzo de 1988, dado que toda sanción debe de determinarse en congruencia con la entidad de la infracción cometida y según un criterio de proporcionalidad atento a las circunstancias objetivas del hecho, proporcionalidad que constituye un principio normativo que se impone como un precepto más a la Administración y que reduce al ámbito de sus potestades sancionadoras, pues a la actividad jurisdiccional corresponde no tan sólo la calificación para subsumir la conducta en el tipo legal, sino también el adecuar la sanción al hecho cometido, ya que en uno y otro caso el tema es la aplicación de criterios valorativos jurídicos plasmados en la norma escrita inferibles de principios integradores del ordenamiento jurídico, como son en este campo sancionador, los de congruencia y proporcionalidad entre la infracción y la sanción, lo que ha realizado correctamente la sentencia recurrida.

(. .)"

(STS 9027/2001. Id Cendoj: 28079130072001100520. Órgano: Tribunal Supremo.

del régimen sancionatorio.²⁷⁶

La aplicación del citado principio, impone que la configuración legislativa y la aplicación administrativa y judicial, se adecuen al fin previsto por el ordenamiento jurídico aplicable, constituyéndose una medida de carácter estricta y necesaria, en relación a la perturbación social que se ha provocado, observándose una justa relación entre el castigo y la gravedad del hecho cometido.²⁷⁷

Cabe señalar, que generalmente, a diferencia del Derecho Penal, no se une a la descripción del tipo, la amenaza de la sanción respectiva, difiriéndose a un juicio posterior, el cual se encuentra regido por el principio de proporcionalidad, de entre diversas sanciones contemplada en otra norma jurídica.²⁷⁸

En el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de México, se menciona que para la imposición de las sanciones administrativas, se tendrán en cuenta los siguientes elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la responsabilidad administrativa:²⁷⁹

Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 7686/1997. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: JUANJOSE GONZALEZ RIVAS. Tipo de Resolución: Sentencia)

²⁷⁶ M. SÁNCHEZ MORÓN. *Derecho de la ...*, op. cit., p. 271.

²⁷⁷ J. M. TRAYTER JIMÉNEZ. *Manual de ...*, op. cit., pp. 257 y 258.

²⁷⁸ F. A. CASTILLO BLANCO. *Principio de ...*, op. cit., p. 15.

²⁷⁹ La Suprema Corte de Justicia de la Nación en relación a este principio, ha señalado lo siguiente:

“MULTAS POR INFRACCIÓN ADMINISTRATIVA. NO SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS TRIBUTARIOS CONSAGRADOS EN EL ARTÍCULO 31, FRACCIÓN IV, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL.

En las multas por infracciones administrativas no es necesario tomar en cuenta la capacidad contributiva, la proporcionalidad ni la equidad tributarias, generalmente aplicables al estudio de las contribuciones, porque son de distinta naturaleza, pues

I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella;

II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público;

III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio;

IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución;

V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y

VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Por su parte el artículo 96.3 de la Ley 7/2007, de 12 abril, del Estatuto Básico del Empleado Público, determina que el alcance de cada sanción se establecerá teniendo en cuenta lo siguiente:

- El grado de intencionalidad.
- El descuido o negligencia que se revele en la conducta.
- El daño al interés público.
- La reiteración o reincidencia.
- El grado de participación.

derivan del incumplimiento a normas administrativas y, en ese orden, si se alega violación a tales principios el argumento relativo resulta inoperante.”

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Enero de 2003. Página: 730. Tesis: 2a. CXCVI/2002. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa)

3.3 GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN ESPAÑA.

En relación a este tema, se ha argumentado que es el momento de hacer notar que el concepto, hoy constitucional, de "imperio de la Ley", se ha de entender no en su sentido estricto de imperio de las leyes formales, sino más bien como el imperio de la Ley y del Derecho. Y aunque la dualidad de términos "Ley" v "Derecho" como instancias que dominan la actuación de los poderes públicos sólo la utiliza la Constitución, al explicar la vinculación jurídica de la administración, no se debe olvidar que el concepto básico constitucional es "Estado social y democrático de Derecho" (artículo 1.1), y no de simple Estado legal. En conjunción a ello, de acuerdo al Preámbulo de la Constitución, el "imperio de la Ley" es un medio para "consolidar un Estado de Derecho". Siendo el verdadero fin de la construcción constitucional, la implantación del Derecho, mediante la justicia, la libertad, la igualdad y el pluralismo político, a los que expresamente proclama "valores superiores del ordenamiento jurídico".²⁸⁰

Se ha considerado que en España, el régimen disciplinario en todo el sector público, no ha funcionado como sería lo deseado, lo cual no constituye un secreto. No obstante, ante tal situación, se precisa la existencia y adecuada aplicación de un régimen disciplinario, el cual está dirigido a reprimir las conductas desordenadas, mismas que perturban el orden interno, atentan gravemente a la ética pública o no se corresponden con un desempeño normal en las funciones de los distintos puestos de trabajo, lo que forma un elemento clave en cualquier sistema de gestión de recursos humanos.²⁸¹

²⁸⁰ J. J. FERNÁNDEZ GARCÍA. "Justicia retardada". Revista de Administración Pública. Número 152. Mayo-agosto 2000. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, p. 196.

²⁸¹ F. A. CASTILLO BLANCO. "La renovación de la dogmática del derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social". Revista de Administración Pública. Número 158. Mayo-agosto 2002. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, p. 7.

3.3.1 Aspectos históricos.

Resulta prudente establecer que la regulación específica en materia de régimen disciplinario dentro del rubro de la Administración General del Estado, se encuentra contemplada en los diversos Reglamentos de Organización y Funcionamiento o Estatutos de Personal adscrito al Tribunal Constitucional, Tribunal de Cuentas, Defensor del Pueblo, Cortes Generales, Ministerios, etc., cuya enumeración de carácter pormenorizado da lugar a una lista interminable de disposiciones.²⁸²

Se estima que el siglo XIX, es sin duda uno de los periodos más intensos de producción normativa relativa a los funcionarios públicos en España, ya que surgen los primeros Estatutos, en un intento de regulación de los aspectos básicos de la carrera de los empleados públicos. Si bien, estos Estatutos no acometían una regulación agotadora, sino que se limitan a fijar las bases de la materia en cuestión, remitiéndose a los distintos Ministerios por su desarrollo reglamentario. Además, a la normativa general coexistían los Reglamentos orgánicos de los diversos Ministerios, que contemplaban las especialidades de ellos.²⁸³

También se considera que a pesar de los esfuerzos normativos, los cuales estuvieron orientados a regularizar el acceso y desempeño de los empleos públicos, ninguno de los Estatutos que se mencionarán a continuación, alcanzó la madurez suficiente, para lograr los resultados aspirados, en virtud de las peculiares circunstancias del siglo XIX, y sobretodo la gran inestabilidad política que se reflejó en la institución de las cesantías, que así lo comprobaron. Además, sólo en los periodos de relativa estabilidad, se pudo avanzar algún paso en la pretendida racionalización de la función

²⁸² M. A. GUTÉRREZ LLAMAZARES. *Diccionario de régimen disciplinario de los funcionarios*. España: Editorial Omnia, p. 598.

²⁸³ SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la ...*, op. cit. pp. 39 a 50.

pública.²⁸⁴

A continuación, se hace mención de los Estatutos correspondientes que marcaron la pauta, los cuales se caracterizan, entre otros aspectos, por una progresiva diversificación de partidas retributivas que se van a ir vinculando, ya sea al funcionario o al puesto de trabajo desempeñado:²⁸⁵

- a) Estatuto de López Ballesteros, aprobado mediante Real Decreto de 7 de febrero de 1827.²⁸⁶
- b) Estatuto Bravo Murillo, aprobado por Real Decreto del Reglamento de 18 de junio de 1852.²⁸⁷
- c) Estatuto O'Donnell, aprobado a través de la Ley de Presupuestos de 25 de junio de 1864 y Real Decreto de 4 de marzo de 1866.²⁸⁸

²⁸⁴ B. MARINA JALVO. *El régimen disciplinario ...*, op. cit., pp. 37 y 38.

²⁸⁵ R. MANZANA LAGUARDA. *Derechos y Deberes del Funcionario Público*. España: Editorial Tirant lo Blanch, 2006, pp. 104 y 105.

²⁸⁶ Se destaca la labor del Ministro de Hacienda Luis López Ballesteros, anterior a la expedición del mencionado Estatuto, el cual presupone una voluntad de enmendar una situación que se conoce y reputa de insatisfactoria, y también de ajustar a regla esa misma situación. Además, se: ajustan los gastos de la administración a los ingresos de la Real Hacienda; como medida eficaz a este fin, regulando las retribuciones de los empleados en activo, y las pensiones y los deberes de los cesantes, así como la manera de fijarlos.

(Véase R. GONZÁLEZ ANTÓN. "Estatutos Históricos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado [1828-1963]". España: Editorial Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, pp. 23 a 25.

²⁸⁷ En el Estatuto Bravo Murillo se preveían diversas sanciones aplicables a los funcionarios, como la represión privada, la suspensión de empleo y sueldo, así como la separación y privación del sueldo hasta por dos meses, caracterizándose este Estatuto por no respetar en su totalidad las garantías de los funcionarios.

(Véase F. A. CASTILLO BLANCO. *Función pública y poder disciplinario ...*, op. cit., p. 174)

²⁸⁸ El Estatuto O'Donnell supone un decidido paso adelante en la consideración de la potestad disciplinaria, al enumerarse las infracciones y al establecer las sanciones aplicables y la existencia de un expediente para la imposición de la sanción.

- d) Estatuto Maura, aprobado mediante la Ley de Bases de 22 de julio de 1918 y Real Decreto de 7 de septiembre de 1918.²⁸⁹

A su vez, es necesario hacer mención de la Ley Articulada de Funcionarios Civiles del Estado de 1964, la cual se desarrolló por Decreto 315/1964, de 7 de febrero.²⁹⁰

Asimismo, se puede señalar que la era del constitucionalismo en el siglo XIX, hasta antes de la Constitución de 1978, la evolución técnica-jurídica de la potestad sancionadora española, presentó en general una ausencia de adecuada sistematización general de la norma sancionadora. Aunado a que durante la denominada época franquista, se presentaron las siguientes características:²⁹¹

- a) La potestad sancionadora presentaba varias imprecisiones frente a los derechos del administrado.
- b) El planteamiento fundamental válido, consistía en que la administración sancionara para proteger intereses comunes.

(Véase F. A. CASTILLO BLANCO. *Función pública y poder disciplinario* ..., op. cit., pp. 174 y 175)

²⁸⁹ Por su parte el Estatuto Maura, consolidará definitivamente la existencia de una regulación de la potestad disciplinaria, clasificando las faltas en leves, graves y muy graves, así como la exigencia de que exista una audiencia para el interesado.

(Idem., p. 175)

²⁹⁰ Cabe hacer mención que en la mencionada Ley de 1964, se encuentra por primera vez en forma legal, una definición de funcionario de la Administración Pública.

²⁹¹ P. VILLASANA RANGEL, "Los principios generales de la potestad sancionatoria ...", op. cit., pp. 781 a 797

- c) La legislación propiciaba que existiese en algunas disposiciones jurídicas, la capacidad de la administración de ejercer de manera directa o subsidiaria, la privación de libertad de los ciudadanos sin la intervención judicial.

Aunado a lo anterior, se establece que la enorme inseguridad jurídica que sufrió el colectivo funcional durante la vigencia del régimen franquista, sometido a unas tipificaciones de infracciones y sanciones más propias de un “catecismo” del servidor público, en lugar de unos criterios mínimos de profesionalidad a seguir en el desempeño de sus funciones, teniendo como corolario necesario, una vez conseguido el establecimiento de un Estado de Derecho, la demanda de un régimen fuertemente garantista de la posición del funcionario. En donde el objetivo principal sería evitar abusos y arbitrariedades de los poderes públicos en el ejercicio de su potestad represora.²⁹²

Aún lo anterior, finalizados los excesos producto de la dictadura, se daba comienzo a una nueva etapa, con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, en donde se tuvo la oportunidad de introducir de manera directa la potestad sancionadora de la administración, en virtud de que el Constituyente deseaba que el mismo precepto constitucional estableciera los márgenes de actuación de la misma, estableciendo las directrices para su desarrollo posterior. Muestra de ello son los artículos 25,1, 25.3, 45.3 y 105, inciso e).²⁹³

²⁹² F. A. CASTILLO BLANCO. “La renovación de la dogmática del derecho disciplinario ...”, op. cit., p. 8.

²⁹³ En relación a la Constitución de 1978, se establece que tiene una extraordinaria significación política, al ser la primera Constitución Española que fue obra del pueblo español en su conjunto, siendo fruto del consenso y no de la imposición. De manera que se cerró el ciclo de las guerras civiles, que habían durado un siglo entero. Aunado a que constituye una norma jurídica en si misma, que regula y ordena relaciones, sin limitarse a distribuir funciones en el seno de una macro-organización.

(Véase E. GARCÍA DE ENTERRÍA. “La Constitución Española de 1978 como pacto social y como norma jurídica”. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año 2008. Número

Asimismo, desde tiempos pasados se ha considerado que el Derecho disciplinario moderno -montado, como consecuencia de tu trayectoria histórica, sobre el eje del individuo y de la garantía de sus derechos- no acierta a saltar más allá de su propia sombra; el cual tiene una mentalidad individualista, en consecuencia no percibe que la personalidad del funcionario sólo cobra sentido si se le considera como miembro de una organización. Aunado a que la Ciencia de la Administración, ha enseñado que la Administración Pública es algo más que una superposición de individualidades y que, al analizarla, donde hay que poner el énfasis es en el conjunto -en la organización- y no en los hombres aislados -los funcionarios- que la integran.²⁹⁴

Se enjuicia que conjuntamente con la evolución histórica del subsistema disciplinario y el advenimiento de tiempos difíciles para el sector público a nivel global (caracterizados por el auge de corrientes privatizadoras y de externalización de los servicios públicos, flexibilización acelerada del mercado de trabajo, predominio del pensamiento único de corte liberal auspiciador del desmantelamiento del Estado de Bienestar y el resurgir del *laissez faire*), es indispensable un replanteamiento de la dogmática del Derecho disciplinario. Para ello, se propone ubicar el fundamento de la potestad disciplinaria de la Administración Pública en un ámbito doméstico (potestad organizativa), que se encuentre presidido por los artículos de la Constitución Española relacionados con el funcionamiento y los principios rectores de dicha organización administrativa (artículos 103 y 9.3). Lo anterior, permitirá rescatar el Derecho Disciplinario del ámbito sancionador administrativo para insertarlo en el Derecho de la función pública, lo que

conmemorativo. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2008, pp. 371 y 372)

²⁹⁴ A. NIETO. "Problemas capitales del Derecho Disciplinario". ..., op. cit., p. 41.

disminuirá la problemática de dar respuesta a requerimientos conectados con los principios de legalidad, *non bis in ídem*, tipicidad, etc.²⁹⁵

²⁹⁵ F. A. CASTILLO BLANCO. "La renovación de la dogmática del derecho disciplinario ..., op. cit., p. 49.

3.3.2 El procedimiento disciplinario.

Como las sanciones administrativas que son, las disciplinarias no pueden imponerse de plano, sino a través de un procedimiento ad hoc ²⁹⁶. De manera que se de cumplimiento al menos de las exigencias mínimas del procedimiento disciplinario, lo cual garantiza tanto el acierto en la decisión, como de los derechos de defensa y presunción de inocencia del inculpado, que son derechos constitucionales de aplicación general a los procedimientos sancionadores públicos, inclusive los disciplinarios. ²⁹⁷

Es de mencionarse que la denuncia constituye una de las formas a través de las cuales puede iniciarse un procedimiento disciplinario, cuya tramitación inicial puede hacerse sin audiencia del funcionario denunciado, a pesar de que dicha denuncia sea errónea o incluso falsa, ya que la denuncia puede dar lugar directamente a la iniciación del procedimiento disciplinario contra el funcionario. ²⁹⁸

Del mismo modo, el denunciante poco o nada arriesga con la denuncia, ya que no se prevé sanción alguna para el denunciante falso o temerario. Otro dato esencial que caracteriza esta fase inicial, en torno a la presentación de la denuncia, es la existencia de facultades absolutamente discrecionales en favor del órgano competente, a efectos de decidir si desea o no incoar el procedimiento disciplinario.

²⁹⁶ Procedimiento disciplinario que se suele denominar como aquel mediante el cual la Administración impone una sanción al funcionario, al infringir el ordenamiento jurídico-administrativo, al cual está vinculado en una forma especial, con la finalidad no sólo de imponer la sanción conducente, sino también de lograr el mantenimiento del orden en la función pública.

(Véase M. MONTORO PUERTO. *Régimen Disciplinario* ..., op. cit., p. 133)

²⁹⁷ M. SÁNCHEZ MORÓN. *Derecho de la* ..., op. cit., p. 308.

²⁹⁸ S. GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ. "El régimen disciplinario ..., op. cit., pp. 85 y 86.

La mencionada discrecionalidad del órgano competente, se encuentra comúnmente admitida, ya que no se prevén, en efecto, criterios normativos que tengan que ser observados por el órgano competente, y cuya aplicación llevara al necesario archivo de la denuncia. No puede propiamente hablarse de fase de admisibilidad de la denuncia. De manera que la ratio legis, radica en que éstas se tramiten y se abra una fase de instrucción.

Cabe señalar, que el examen de la responsabilidad administrativa de los funcionarios públicos se descompone en la consideración de las faltas respectivas, las sanciones que las mismas determinan y el procedimiento para aplicar dichas sanciones.²⁹⁹

Con fundamento en el Estatuto Básico del Empleado Público³⁰⁰, para aplicar el régimen disciplinario, se sigue lo estipulado en sus artículos 93 a 98³⁰¹, en donde se señala que los funcionarios públicos y el personal

²⁹⁹ M. PÉREZ GÓMEZ. *Introducción al régimen jurídico de los funcionarios en las Administraciones Públicas*. España: Editorial Comares, S. L., 1997, p. 219.

³⁰⁰ Al respecto, al Dictaminarse el Proyecto de Ley del Estatuto Básico del Empleado Público, la Comisión de Administraciones Públicas del Congreso de los Diputados y la Comisión de Administraciones Públicas del Senado, señalaron lo siguiente mediante su Dictamen:

“En cuanto al régimen disciplinario, el Estatuto, de conformidad con su carácter básico, se limita a ordenar los principios a que debe someterse el ejercicio de esta potestad pública respecto de los empleados públicos, tipifica las infracciones muy graves y amplía el abanico de posibles sanciones. Por lo demás se remite ampliamente a la legislación que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas en el ámbito de sus respectivas competencias.”

(Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales. Congreso de los Diputados VIII Legislatura. Serie A. Núm. 94-13. Proyectos de Ley. 20 de diciembre de 2006. España, p. 296)

(Véase Boletín Oficial de las Cortes Generales. Senado VIII Legislatura. Serie II. Núm. 85-e. Proyectos de Ley. 15 de marzo de 2007. España, p. 169)

³⁰¹ Es necesario destacar la “Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la

Administración General del Estado y sus organismos públicos”, en la que se establece lo siguiente en relación al régimen disciplinario:

- El régimen disciplinario contenido en el título VII del EBEP se aplica al personal funcionario y al personal laboral.
- Sigue vigente el Reglamento de Régimen Disciplinario de los funcionarios de la Administración General del Estado, aprobado por el Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, así como los convenios colectivos de personal laboral en todo lo que no resulten incompatibles con lo dispuesto en este título.
- Se consideran faltas muy graves del personal funcionario y del personal laboral los siguientes supuestos no previstos en la actual normativa (artículo 95):
 - El acoso moral, sexual y por razón de sexo (letra b).
 - El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas (letra c).
 - La publicación o utilización indebida de la documentación que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función (letra e).
 - El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas (letra g).
 - La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior (letra i).
 - La prevalencia en la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro (letra j).
 - La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas (letra ñ).
 - El acoso laboral (letra o).
- Se incorpora el traslado forzoso sin cambio de localidad de residencia como nueva sanción disciplinaria.
- Se modifican los plazos de prescripción de las faltas: infracciones muy graves (3 años); graves (2 años); y leves (6 meses).
- Se fijan los plazos de prescripción de las sanciones: por faltas muy graves (3 años); por faltas graves (2 años); y por faltas leves (1 año).
- Dichos plazos de prescripción de faltas y sanciones se aplican con el carácter de disposición legal de derecho necesario al personal laboral.
- El cómputo del plazo de prescripción en caso de faltas continuadas se inicia desde el cese de su comisión.
- Durante el tiempo en que se permanezca en situación de suspensión provisional se percibirá la totalidad de las retribuciones básicas y las prestaciones familiares por hijo a cargo.
- Será obligatoria la devolución o restitución de lo percibido cuando la suspensión provisional se eleve a suspensión definitiva.

laboral están sujetos al régimen disciplinario establecido en el Título VII, así como en las normas que las Leyes de Función Pública dicten en desarrollo de este Estatuto. Además, el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el citado Título, por la legislación laboral.³⁰²

El Estatuto en mención, instituye en su artículo 98 lo siguiente:

1. No podrá imponerse sanción por la comisión de faltas muy graves o graves sino mediante el procedimiento previamente establecido.

La imposición de sanciones por faltas leves se llevará a cabo por procedimiento sumario con audiencia al interesado.

2. El procedimiento disciplinario que se establezca en el desarrollo de este Estatuto se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

En el procedimiento quedará establecido la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora, encomendándose a órganos distintos.

3. Cuando así esté previsto en las normas que regulen los procedimientos sancionadores, se podrá adoptar mediante resolución motivada medidas de carácter provisional que aseguren la eficacia de la resolución final que pudiera recaer.

La suspensión provisional como medida cautelar en la tramitación de un expediente disciplinario no podrá exceder de 6 meses, salvo en caso de paralización del procedimiento imputable al interesado. La suspensión provisional podrá acordarse también durante la tramitación de un procedimiento judicial, y se mantendrá por el tiempo a que se extienda la prisión provisional u otras medidas decretadas por el juez que determinen la imposibilidad de desempeñar el puesto de trabajo. En este caso, si la suspensión provisional excediera de seis meses no supondrá pérdida del puesto de trabajo.

El funcionario suspenso provisional tendrá derecho a percibir durante la suspensión las retribuciones básicas y, en su caso, las prestaciones

³⁰² Tocante a este punto, se puede mencionar que las autoridades competentes en España, facultadas para imponer las sanciones derivadas del régimen disciplinario, son las autoridades administrativas ordinarias, las cuales no se encuentran especializadas para imponer dichas sanciones; por lo que no son independientes en su organización.

familiares por hijo a cargo.

4. Cuando la suspensión provisional se eleve a definitiva, el funcionario deberá devolver lo percibido durante el tiempo de duración de aquélla. Si la suspensión provisional no llegara a convertirse en sanción definitiva, la Administración deberá restituir al funcionario la diferencia entre los haberes realmente percibidos y los que hubiera debido percibir si se hubiera encontrado con plenitud de derechos.

El tiempo de permanencia en suspensión provisional será de abono para el cumplimiento de la suspensión firme.

Cuando la suspensión no sea declarada firme, el tiempo de duración de la misma se computará como de servicio activo, debiendo acordarse la inmediata reincorporación del funcionario a su puesto de trabajo, con reconocimiento de todos los derechos económicos y demás que procedan desde la fecha de suspensión.

A su vez, los funcionarios públicos o el personal laboral que indujeran a otros a la realización de actos o conductas constitutivos de falta disciplinaria incurrirán en la misma responsabilidad que éstos.

Igualmente, incurrirán en responsabilidad los funcionarios públicos o personal laboral que encubrieren las faltas consumadas muy graves o graves, cuando de tales actos se derive daño grave para la Administración o los ciudadanos.

Aunado a lo anterior, las Administraciones Públicas corregirán disciplinariamente las infracciones del personal a su servicio señalado en el artículo anterior, cometidas en el ejercicio de sus funciones y cargos, sin perjuicio de la responsabilidad patrimonial o penal que pudiera derivarse de tales infracciones.³⁰³

³⁰³ Se considera que una de las principales novedades del Reglamento Disciplinario, es la de convertir en unipersonal el órgano de enjuiciamiento de los funcionarios, ya que se hace potestativo el nombramiento del secretario, figura que hasta el momento había aparecido firmemente unida a la del instructor en la tramitación de los expedientes disciplinarios.

(Véase A. PALOMAR OLMEDA. *Derecho de la Función Pública* ..., op. cit., pp. 480 a 482.

En el supuesto de que cuando de la instrucción de un procedimiento disciplinario resulte la existencia de indicios fundados de criminalidad, se suspenderá su tramitación poniéndolo en conocimiento del Ministerio Fiscal. Los hechos declarados probados por resoluciones judiciales firmes vinculan a la Administración.

Como ya se hizo alusión anteriormente, las faltas disciplinarias pueden ser muy graves, graves y leves.

Y de acuerdo con el artículo 92. 2 son faltas muy graves:

- a)** El incumplimiento del deber de respeto a la Constitución y a los respectivos Estatutos de Autonomía de las Comunidades Autónomas y Ciudades de Ceuta y Melilla, en el ejercicio de la función pública.
- b)** Toda actuación que suponga discriminación por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual, lengua, opinión, lugar de nacimiento o vecindad, sexo o cualquier otra condición o circunstancia personal o social, así como el acoso por razón de origen racial o étnico, religión o convicciones, discapacidad, edad u orientación sexual y el acoso moral, sexual y por razón de sexo.
- c)** El abandono del servicio, así como no hacerse cargo voluntariamente de las tareas o funciones que tienen encomendadas.
- d)** La adopción de acuerdos manifiestamente ilegales que causen perjuicio grave a la Administración o a los ciudadanos.
- e)** La publicación o utilización indebida de la documentación o información a que tengan o hayan tenido acceso por razón de su cargo o función.
- f)** La negligencia en la custodia de secretos oficiales, declarados así por Ley o clasificados como tales, que sea causa de su publicación o que provoque su difusión o conocimiento indebido.
- g)** El notorio incumplimiento de las funciones esenciales inherentes al puesto de trabajo o funciones encomendadas.
- h)** La violación de la imparcialidad, utilizando las facultades atribuidas para influir en procesos electorales de cualquier naturaleza y ámbito.

- i)** La desobediencia abierta a las órdenes o instrucciones de un superior, salvo que constituyan infracción manifiesta del Ordenamiento jurídico.
- j)** La prevalencia de la condición de empleado público para obtener un beneficio indebido para sí o para otro.
- k)** La obstaculización al ejercicio de las libertades públicas y derechos sindicales.
- l)** La realización de actos encaminados a coartar el libre ejercicio del derecho de huelga.
- m)** El incumplimiento de la obligación de atender los servicios esenciales en caso de huelga.
- n)** El incumplimiento de las normas sobre incompatibilidades cuando ello dé lugar a una situación de incompatibilidad.
- ñ)** La incomparecencia injustificada en las Comisiones de Investigación de las Cortes Generales y de las Asambleas Legislativas de las Comunidades Autónomas.
- o)** El acoso laboral.
- p)** También serán faltas muy graves las que queden tipificadas como tales en Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral.

Con fundamento en el artículo 95.3, las faltas graves se establecerán por Ley de las Cortes Generales o de la Asamblea Legislativa de la correspondiente Comunidad Autónoma o por los convenios colectivos en el caso de personal laboral, atendiendo a las siguientes circunstancias:

- a)** El grado en que se haya vulnerado la legalidad.
- b)** La gravedad de los daños causados al interés público, patrimonio o bienes de la Administración o de los ciudadanos.
- c)** El descrédito para la imagen pública de la Administración.

Mientras que las faltas leves se determinarán por las Leyes de Función Pública que se dicten en desarrollo del Estatuto.

Tocante al tema de las sanciones, el artículo 96.1, insta que se podrán imponer las siguientes sanciones:

- a)** Separación del servicio de los funcionarios, que en el caso de los funcionarios interinos comportará la revocación de su nombramiento, y que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves.
- b)** Despido disciplinario del personal laboral, que sólo podrá sancionar la comisión de faltas muy graves y comportará la inhabilitación para ser titular de un nuevo contrato de trabajo con funciones similares a las que desempeñaban.
- c)** Suspensión firme de funciones, o de empleo y sueldo en el caso del personal laboral, con una duración máxima de 6 años.
- d)** Traslado forzoso, con o sin cambio de localidad de residencia, por el período que en cada caso se establezca.
- e)** Demérito, que consistirá en la penalización a efectos de carrera, promoción o movilidad voluntaria.
- f)** Apercibimiento.
- g)** Cualquier otra que se establezca por Ley.

El todavía vigente Real Decreto 33/1986, de 10 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado (RRDFAE), regula las infracciones, el procedimiento disciplinario y las sanciones de los funcionarios al servicio de la Administración del Estado, aplicándose al siguiente personal establecido en el artículo 1.1:

- a)** De la Administración Civil del Estado y sus Organismos Autónomos.

b) Al personal civil al servicio de la Administración Militar y sus Organismos Autónomos.

c) Al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social.

Con fundamento en el artículo 9 del RRDFAE, los funcionarios incurrirán en responsabilidad disciplinaria en los supuestos y circunstancias determinados por el mencionado Reglamento.

El artículo 5 del establece una distinción entre las faltas cometidas por los funcionarios durante el ejercicio de sus cargos, las cuales se clasifican en: muy graves, graves y leves. Posteriormente, los artículos 6, 7 y 8, respectivamente, instauran los diversos supuestos en forma detallada.

De acuerdo al apartado 1 del artículo 29 del RRDFAE, el Subsecretario del Departamento en que esté destinado el funcionario, es competente para ordenar la incoación del expediente disciplinario.

Facultándose también para acordar la mencionada incoación a los Directores generales, en relación al personal dependiente de su Dirección general y los Delegados del Gobierno o Gobernadores Civiles (hoy subdelegados del gobierno), respecto de los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial.

En el apartado 2 se menciona que la incoación del expediente disciplinario, podrá acordarse de oficio o a propuesta del jefe del centro o dependencia en que preste su servicio el funcionario.³⁰⁴

³⁰⁴ Al respecto, cabe señalar que en relación al órgano competente para iniciar el procedimiento disciplinario, será el Jefe del Centro u Organismo en que preste sus servicios el funcionario o el superior jerárquico de aquél, Sin embargo, se considera que debe matizarse tal supuesto, al tratarse de funcionarios de cuerpos especiales adscritos a un centro administrativo que depende de otro órgano jerárquico superior, como por

La persona que lleva el procedimiento se denomina instructor, quien es designado en la resolución de incoación del procedimiento, a su vez es un funcionario público perteneciente a un cuerpo o escala de igual o superior grupo al del inculcado, de los establecidos en el artículo 25 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto.

Si el instructor depende de otro Departamento, se requerirá la previa autorización del Subsecretario de éste. Además, cuando los hechos que se investiguen sean complejos o trascendentes, se procederá al nombramiento de Secretario, que en todo caso deberá tener la condición de funcionario. (Artículo 30 del RRDFAE).

Acorde con el artículo 27 del RRDFAE, el procedimiento se iniciará siempre de oficio, por acuerdo del órgano competente, ya sea por propia iniciativa o como consecuencia de orden superior, moción razonada de los subordinados o denuncia. En caso de que se inicie el procedimiento como consecuencia de denuncia, existe la obligación de comunicar el referente acuerdo a su firmante.

Se faculta al instructor a practicar las diligencias que sean procedentes para la determinación y comprobación de los hechos de responsabilidad. Indicándose como primeras actuaciones, la de recibir declaración al presunto inculcado y evacuar cuantas diligencias se deduzcan de la comunicación o denuncia.

A su vez, se instauro la obligación para los organismos y dependencias de la Administración de facilitar al instructor los antecedentes e informes necesarios, así como los medios personales y materiales que requiera para

ejemplo el supuesto de los: Abogados del Estado, Inspectores de Finanzas, Letrados de la Administración de la Seguridad Social.

(Véase LORENZO DE MEMBIELA, J. B. *Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera*. España: Editorial Aranzadi, S. A., 2006, p. 458)

el impulso de sus actuaciones. (Artículo 34 del RRDFAE).

En el apartado 1 del artículo 35 del RRDFAE, se señala que en un plazo no superior a un mes (mismo que puede ser ampliado a solicitud del instructor), contados a partir de la incoación del procedimiento, el instructor formulará el correspondiente pliego de cargos, comprendiendo en el mismo los hechos imputados, con expresión, en su caso, de la falta presuntamente cometida, y de las sanciones que puedan ser de aplicación, de acuerdo con el artículo 14 del Reglamento en comento.

Posteriormente, el pliego de cargos se notificará al inculcado, a quien se le concederá un plazo de diez días para que pueda expresar las alegaciones que considere oportunas a su defensa y con la aportación de la documentación respectiva. Además, en este trámite deberá solicitar, si lo considera conveniente, la práctica de las pruebas para su defensa. (Artículo 36 del RRDFAE).

Acto seguido, se pasa al periodo de ofrecimiento, admisión y práctica de pruebas, estableciéndose un mes para la práctica de las mismas. (Apartado 1 del artículo 37 del RRDFAE).

Con fundamento en el artículo 41 del RRDFAE, al cumplimentarse las diligencias respectivas, se dará vista del expediente al inculcado con carácter inmediato, para que en el plazo de diez días, alegue lo que estime pertinente a su defensa y aporte los documentos que suponga de interés.

Dentro de los diez días siguientes, el instructor formulará la propuesta de resolución, en la que fijará con precisión los hechos, motivando la denegación de las pruebas propuestas por el inculcado, realizando la valoración jurídica de los hechos, para determinar la falta que se estime cometida, indicando la responsabilidad del funcionario con su correlativa

sanción. (Artículo 42 del RRDFAE).

De acuerdo al artículo 43 del RRDFAE, la propuesta de resolución se notificará por el instructor al interesado, con la finalidad de que en el plazo de diez días, alegue ante el instructor lo que estime necesario.

A continuación, el artículo 44 establece que una vez oído el inculpado o transcurrido el plazo sin alegación alguna, se remitirá con carácter inmediato, el expediente completo al órgano que haya acordado la incoación del procedimiento, el cual lo remitirá al órgano competente para que proceda a dictar la decisión que corresponda o, en su caso, ordenará al instructor la práctica de las diligencias que considere convenientes.

La resolución que pone fin al procedimiento disciplinario, deberá adoptarse en el plazo de diez días (salvo en caso de separación del servicio), misma que resolverá todas las cuestiones planteadas en el expediente, por lo que la resolución será motivada, en donde no se podrán aceptar hechos distintos de los que sirvieron de base al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, sin menoscabo de su distinta valoración jurídica. (Artículo 45 del RRDFAE).

El artículo 14 del RRDFAE insta que se podrán imponer a los funcionarios que hayan incurrido en alguna falta, las siguientes sanciones disciplinarias:

- a)** Separación del servicio.
- b)** Suspensión de funciones.
- c)** Traslado con cambio de residencia.

d) Derogado por el artículo 36 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre.³⁰⁵

e) Apercibimiento.

Conjuntamente, el artículo 15 del RRDFAE, señala que la sanción de separación de servicio, sólo podrá imponerse en los supuestos de faltas muy graves.

Mientras que el artículo 16 del RRDFAE, estipula que las sanciones de los apartados b) o c) del artículo 14, podrán aplicarse por la comisión de faltas graves o muy graves.

También, se indica que la sanción de suspensión de funciones impuesta por comisión de falta muy grave, no podrá ser superior a seis años ni inferior a tres. En caso de que se imponga por falta grave, no excederá de tres años.

Tratándose de faltas leves, el artículo 17 del RRDFAE dispone que podrán ser corregidas con las sanciones que se señalan en los apartados d) o e) del artículo 14, en todo caso, al derogarse el apartado d), sólo se les sancionará con apercibimiento.

El artículo 47 del RRDFAE determina que son órganos competentes para la imposición de las sanciones disciplinarias:

- 1.** El Consejo de Ministros, a propuesta del Ministro de la Presidencia, quien con carácter previo oirá a la Comisión Superior de Personal, para imponer la separación del servicio.³⁰⁶

³⁰⁵ Hacía referencia a la “Deducción proporcional de retribuciones”.

³⁰⁶ Conforme a lo dispuesto en el artículo 34 de la Ley 31/1990, de 27 de diciembre, la competencia para separar del servicio a un funcionario, “ (...) se acordará cuando

2. Los Ministros y Secretarios de Estado del Departamento en el que este destinado el funcionario, o los subsecretarios por delegación de aquéllos, para imponer las sanciones de los apartados b) y c) del artículo 14.

Si la sanción se impone por la comisión de las faltas en materia de incompatibilidades previstas en el artículo 6 apartado h) y artículo 7, apartado k), en relación con las actividades desarrolladas en diferentes Ministerios la competencia corresponderá al Ministro de la Presidencia.

3. El Subsecretario del Departamento, y en su caso, los directores generales respecto del personal dependiente de su dirección general y los delegados del gobierno y los gobernadores civiles respecto a los funcionarios destinados en su correspondiente ámbito territorial, para la imposición de las sanciones de los apartados d) y e) del artículo 14.³⁰⁷

A su vez, el artículo 48.1 del RRDFAE estipula que en la Resolución que ponga fin al procedimiento disciplinario deberá determinarse con toda precisión lo siguiente:

- a) La falta que se estime cometida señalando los preceptos en que aparezca recogida la clase de falta.
- b) El funcionario responsable.

proceda, por el Ministro del Departamento en el que se haya instruido el expediente disciplinario, con el visado del Ministro del Departamento al que esté adscrito el Cuerpo o Escala al que pertenezca el funcionario expedientado, sin que sea preceptivo oír previamente a la Comisión Superior de Personal.”

³⁰⁷ Como ya se mencionó anteriormente, el apartado d) fue derogado por el artículo 36 de la Ley 31/1991, de 30 de diciembre.

c) La sanción que se impone.

d) En su caso, se realizará expresa declaración en orden a las medidas provisionales adoptadas durante la tramitación del procedimiento.

Con base en el artículo 48.2 del RRDFAE, en el supuesto de que la resolución estimare la inexistencia de falta disciplinaria o la de responsabilidad para el funcionario inculpado, se hará las declaraciones pertinentes en orden a las medidas provisionales.

De acuerdo al artículo 48.3 del RRDFAE, en cuanto al tema de las notificación de la resolución, ésta deberá ser notificada al inculpado, con expresión del recurso o recursos que quepan contra la misma, el órgano ante el que han de presentarse y plazos para interponerlos.

Además, si el procedimiento se inició como consecuencia de denuncia, la resolución deberá ser notificada al firmante de la misma.

Sobre la ejecución de las sanciones disciplinarias, éstas se ejecutarán según los términos de la Resolución en que se imponga, y en el plazo máximo de un mes, salvo que, cuando por causas justificadas, se establezca otro distinto en dicha resolución (artículo 49 del RRDFAE).

Con fundamento en el artículo 50 ³⁰⁸ del RRDFAE, el Ministro de la Presidencia podrá acordar la inejecución de la sanción, y el Órgano Competente para resolver podrá acordar su suspensión temporal por tiempo inferior al de su prescripción.

En caso de que la sanción fuera de separación del servicio, el acuerdo de su inejecución o suspensión corresponderá al Consejo de Ministros.

³⁰⁸ Dicho artículo 50 fue modificado por Real Decreto 1085/1990.

Ambos acuerdos deberán adoptarse de oficio, o a instancia del interesado, siempre que mediare causa fundada para ello.

En estos casos, con excepción de la sanción por faltas leves, deberá ser oída previamente la Comisión Superior de Personal.³⁰⁹

Siguiendo el artículo 51 del RRDFAE, las sanciones disciplinarias que se impongan a los funcionarios se anotarán en el Registro Central de Personal, con indicación de las faltas que los motivaron.

La cancelación de estas anotaciones se producirá de oficio o a instancia del interesado en la forma prevista en el número 2 del artículo 93 de la Ley de Funcionarios, de 7 de febrero de 1964.³¹⁰

Advirtiéndose, que en ningún supuesto se computarán, para efectos de la reincidencia, las sanciones canceladas o que hubiesen podido serlo.

³⁰⁹ Es de mencionarse que en la actualidad no es preceptivo el informe de la Comisión Superior de Personal - Disposición Derogatoria 2 del R.D. 1085/1990.

³¹⁰ El artículo 93 en cuestión instauro que:

1. Las sanciones disciplinarias que se impongan a los funcionarios se anotarán en sus hojas de servicios con indicación de las faltas que las motivaron.
2. Transcurridos dos o seis años desde el cumplimiento de la sanción, según se trate de faltas graves o muy graves no sancionadas con la separación del servicio, podrá acordarse la cancelación de aquellas anotaciones a instancia del interesado que acredite buena conducta desde que se le impuso la sanción. La anotación de apercibimiento y la de pérdida de uno a cuatro días de remuneraciones se cancelará a petición del interesado a los seis meses de su fecha.
3. La cancelación no impedirá la apreciación de reincidencia si el funcionario vuelve a incurrir en falta. En este caso los plazos de cancelación de las nuevas anotaciones serán de duración doble que la de los señalados en el párrafo anterior.

3.3.3 Análisis del régimen disciplinario.

Se parte de la premisa de que en España el régimen de los funcionarios,³¹¹ no presenta una degeneración del modelo de la función pública, sino

³¹¹ En torno a la potestad disciplinaria de cualquier órgano administrativo, el Tribunal Supremo de España ha considerado lo siguiente:

“(…)

En cualquier caso, como ya ha reiterado esta Sala en muchas ocasiones, el ejercicio de la potestad disciplinaria del Consejo, como el de cualquier órgano administrativo, no puede ser sustituido por esta jurisdicción contencioso-administrativa, dado su carácter revisor. En consecuencia, tratándose tan solo de la valoración dada a los hechos, sobre los que no se discute, y estando razonado suficientemente el acto recurrido, el Consejo General ha desplegado una actividad razonable, por lo que el recurso contencioso-administrativo ha de desestimarse.

(…)”

(**STS 6969/2008**.Id Cendoj: 28079130072008100987. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 70/2006. Nº de Resolución. Procedimiento: CONTENCIOSO. Ponente: JOSE DIAZ DELGADO. Tipo de Resolución: Sentencia)

“(…)”

TERCERO.- Para resolver estas primeras argumentaciones en que pretende fundarse el recurso de casación hemos de partir de la conocida doctrina según la cual los principios esenciales reflejados en el artículo 24 de la Constitución en materia de procedimiento han de ser aplicados a la actividad sancionadora de la Administración, en la medida necesaria para preservar los valores esenciales que se encuentran en la base del precepto y la seguridad jurídica que garantiza el artículo 9 de la Norma Fundamental (cfr. sentencia del Tribunal Constitucional 18/1.981, de 8 de junio). Por ello, la imposición de las sanciones administrativas ha de verificarse a través de un procedimiento que respete los principios esenciales reflejados en el mencionado artículo 24, esto es, un procedimiento en que el presunto inculcado tenga oportunidad de alegar lo que a su derecho convenga y proponer las pruebas que estime pertinentes (cfr. sentencia del Tribunal Constitucional 125/1.983, de 26 de diciembre). En este sentido, dos son los trámites esenciales del procedimiento sancionador en materia disciplinaria de los funcionarios públicos: el traslado del pliego de cargos, en que puede el inculcado no sólo alegar, sino solicitar la práctica de las pruebas que para su defensa crea necesarias, y el de la propuesta de resolución (artículos 36 y 43 del Reglamento de Régimen Disciplinario de 10 de enero de 1.986). Pues bien la sentencia de la Audiencia Nacional objeto del recurso de casación comienza por advertir que, ya desde la iniciación del procedimiento, la Dirección Provincial de la Tesorería Territorial de la Seguridad Social de Lugo había señalado que respecto al domicilio conocido del funcionario expedientado (AAAAAAA-San Pedro de Benquerencia-Barreiros-Lugo), domicilio al cual van a dirigírsele las notificaciones a pesar de ello, el Servicio de Correos devuelve la correspondencia por haberse ausentado el

referido funcionario sin dejar señas (comunicación de 25 de enero de 1.991). Añade la sentencia de instancia (fundamentos de derecho tercero y quinto) que el pliego de cargos figura notificado *al mismo* (esto es, al destinatario de la notificación hecha por correo), y que la propuesta de resolución parece que se notifica el 19 de junio de 1.991 a Doña A.A., de la que sólo consta el número del D.N.I., obrando en el expediente otras dos notificaciones *al mismo*, cuyas firmas parecen distintas entre sí, no coincidiendo tampoco aparentemente la de la notificación del pliego de cargos, y habiéndose devuelto el sobre con la notificación de la resolución sobre la separación del servicio. La sentencia de 26 de julio de 1.994, que se pretende combatir, pone de manifiesto elementos de hecho suficientes para llegar a la conclusión de que no hay seguridad de que Don F.G.A.D. tuviera una notificación efectiva del pliego de cargos y de la propuesta de resolución formulados en el expediente, no presentando desde luego contestación alguna a los mismos. Por tanto, llegamos a la conclusión de que la sentencia impugnada ha procedido conforme a derecho al anular las resoluciones sancionadoras y reponer el expediente a su iniciación, para que se verifiquen las notificaciones al inculpado con las garantías que acrediten su recepción. El hecho de que el funcionario afectado haya interpuesto recurso de reposición no subsana la indefensión material sufrida en la tramitación del expediente, especialmente si tomamos en cuenta que es en el momento del traslado del pliego de cargos cuando el inculpado puede proponer las pruebas necesarias para su defensa. La referencia que en el recurso de reposición se hace al pliego de cargos no justifica que tuviera conocimiento de él en su momento oportuno, ni tampoco acredita que se le diera traslado de dicho pliego de cargos y de la propuesta de resolución la mención de un escrito dirigido al Instructor pidiendo la suspensión de la tramitación del procedimiento. Respecto a la notificación de la propuesta de resolución el 19 de junio de 1.991, ya hemos dejado constatas las razones por las que la sentencia de instancia pone en duda la certeza de la indicada notificación. La argumentación examinada debe ser rechazada, ya que no puede conducir a la conclusión de que el inculpado recibió, sin dudas al respecto, la notificación del pliego de cargos y de la propuesta de resolución, conclusión que es imprescindible para poder afirmar que no sufrió la indefensión material que da motivo a la anulación de las actuaciones.

(...)”

(STS 333/1998. Id Cendoj: 28079130071998100357. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 1650/1995. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: MANUEL GODED MIRANDA. Tipo de Resolución: Sentencia)

“(...)”

El motivo debe ser desestimado. Las garantías procesales establecidas en el artículo 24 de la Constitución son de aplicación en los procedimientos administrativos sancionadores (sentencias del Tribunal Constitucional 89/1.995 y 45/1.997) y, por tanto, la prohibición de que el expedientado pueda sufrir indefensión. Tratándose de la iniciación de un expediente disciplinario, o de cualquier procedimiento administrativo sancionador, y de la notificación al expedientado de dicha iniciación, así como de la designación de Instructor y Secretario, la Administración no puede considerar representante del sujeto a expediente a quien ha comparecido como tal en otras actuaciones distintas. La sanción disciplinaria, como la sanción penal, tiene un indudable carácter personalísimo, carácter que se traslada al procedimiento instruido para su

que más bien, al fusionarse las ventajas del modelo clásico con las ventajas del derecho laboral, el Derecho administrativo se crea para la Administración, es decir, se busca que prevalezca el interés general sobre el interés particular del funcionario, constituyendo una ósmosis entre uno y otro.³¹²

También se considera que la potestad disciplinaria es un poder de la Administración Pública inherente a su organización, el cual tiene por objeto castigar las conductas de los funcionarios públicos, constitutivas de una infracción a la relación de servicio, mismas que determinan una inadecuada satisfacción de los intereses públicos que la Administración Pública, como organización, tiene encomendados.³¹³

imposición. El expedientado puede, si lo desea, designar un representante que actúe por él en el procedimiento sancionador, pero ha de hacerlo dentro de dicho procedimiento y para los efectos derivados del mismo. La Administración carece de facultad para considerar representante del expedientado a quien lo ha sido en otras actuaciones distintas, precisamente por el carácter personalísimo de los procedimientos sancionadores, y ello es lo que ha ocurrido en el supuesto examinado, en que el Letrado Don Eloy-Jaime González Sánchez había intervenido en otras actuaciones administrativas en nombre de Don J.L.M.U.R.C., teniendo a su favor poder bastante para ostentar dicha representación, pero sin que constase que el señor M.U. le había conferido la indicada representación para intervenir en el expediente disciplinario en que se dictó la resolución de la Subsecretaría de Sanidad y Consumo de 13 de enero de 1.989, por lo que la notificación de la iniciación del procedimiento y de la designación de Instructor y Secretario al mencionado representante, sin hacerla personalmente al interesado, incurría en vicio de nulidad, nulidad que se alegó por el representante al contestar al pliego de cargos y a la propuesta de resolución, sin que la Administración procediese, como debió hacer, a subsanar este defecto, defecto capaz de producir indefensión, como acertadamente ha apreciado la sentencia de instancia, y por tanto determinante de la nulidad del expediente.

(...)”

(**STS 469/2001**. Id Cendoj: 28079130072001100716. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 7704/1996. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: MANUELGODEDMIRANDA. Tipo de Resolución: Sentencia)

³¹² J. I. SARMIENTO LARRAURI. “Una aproximación al régimen de los funcionarios”. Foro. Nueva época. Número 1/2005. España, 2005, pp. 271 y 272.

³¹³ Se reflexiona que tradicionalmente la burocracia española ha sido estudiada más desde el prisma predominantemente jurídico, que desde una visión sociológica. La razón estriba en que por lo general, han sido los juristas y hombres de leyes los que se han

Al definirla como un poder de sancionar dirigido a castigar infracciones a la relación de servicio que une a los funcionarios públicos con la Administración Pública, se considera una potestad de sanción interna de índole doméstica que el legislador otorga a la Administración Pública con el fin de proteger el adecuado funcionamiento de la organización administrativa frente a determinadas conductas de los funcionarios que la integran.³¹⁴

También se juzga que la potestad disciplinaria, es un poder de la Administración Pública inherente a su organización, el cual tiene por objeto castigar las conductas de los funcionarios públicos constitutivas de una infracción a la relación de servicio, que a la vez establece una inadecuada satisfacción de los intereses públicos, los cuales tiene encomendados dicha Administración Pública.³¹⁵

aproximado a la función pública, y por lo mismo, inevitablemente se han dejado llevar de su formación o, mejor dicho, de su deformación.

Sin embargo, es un hecho incontrastable el que la función pública, tal como hoy es entendida y tal como en la actualidad es comprendida dentro de los grandes esquemas organizativos del Estado contemporáneo, desborda los límites meramente legales; por lo que reclama un enfoque interdisciplinario en el que se den cita los expertos en Derecho Político, Derecho Constitucional, Sociología, Economía, etc. Tal es la única manera de conseguir que el funcionariado, utilizando una palabra consagrada desde siempre, sea analizado globalmente, con la finalidad de alcanzar respecto al mismo una comprensión completa e integral de sus características, sus problemas, su reivindicaciones, su protagonismo en la sociedad, entre otros.

(Véase V. M. GONZÁLEZ-HABA GUIADO. Comenta el libro de Juan Junquera González ..., op. cit., S. L., 1986)

³¹⁴ M. LAFUENTE BENANCHES. "El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado". España: Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 13 y 14.

³¹⁵ . M. PÉREZ GÓMEZ. *Introducción al régimen jurídico de los funcionarios* ..., op. cit., p. 219.

Asimismo, se considera que el régimen disciplinario implementado por la Ley 30/1984, de 2 de agosto, y el Real decreto 33/1986, de 10 de enero ³¹⁶, resulta aplicable a los funcionarios de la Administración Civil, sus Organismos Públicos, al personal civil al servicio de la Administración Militar, sus Organismos Autónomos y al personal funcionario de la Administración de la Seguridad Social. Además, en el mencionado régimen jurídico deberán integrarse los artículos no derogados por la Ley de Funcionarios Civiles del Estado. ³¹⁷

Se ha considerado que el Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, prevé un procedimiento disciplinario excesivamente largo, articulándose sobre la base de las siguientes fases: ³¹⁸

- a) Iniciación.
- b) Ordenación y desarrollo.
- c) Terminación.
- d) Ejecución e inejecución de sanciones.

³¹⁶ Cabe mencionar, que el artículo 31 de la Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública, modificó el número y la tipificación de las faltas consideradas muy graves cometidas por los funcionarios en el ejercicio de sus cargos, derogando así, en este punto, la regulación del régimen disciplinario de los funcionarios, contenida en la Ley Articulada de 7 de febrero de 1964.

³¹⁷ A. PALOMAR OLMEDA. *Derecho de la Función Pública* ..., op. cit., p. 449.

³¹⁸ Resulta Importante aclarar que el citado Reglamento, ha quedado en buena medida derogado y lo que todavía está vigente, ha quedado desprovisto de su carácter básico, sin perjuicio de su aplicación a los funcionarios de la Administración del Estado, aunado al eventual carácter supletorio de los preceptos subsistentes; por lo que debe tenerse en cuenta de manera prioritaria el Título VII "Régimen Disciplinario" del Estatuto Básico del Empleado Público.

(Véase L. MARTÍN REBOLLO. *Leyes Administrativas* ..., op. cit., p. 1573)

En cuanto a ello, es de señalarse que el Estatuto Básico del Empleado Público insta que para la imposición de sanciones por la comisión de faltas muy graves y graves, se inicie un procedimiento. Mientras que tratándose de la imposición de las sanciones por faltas leves, sólo será necesario la audiencia al interesado.

El Estatuto prevé tajantemente, que el procedimiento disciplinario que se establezca para su desarrollo, se establecerá la debida separación entre la fase instructora y la sancionadora. Etapas que se serán competencia de órganos distintos.³¹⁹

³¹⁹ Al respecto, es de mencionarse la postura que tiene el Tribunal Supremo sobre la figura jurídica de la caducidad, y la relación que guarda con el régimen disciplinario sancionador:

“(…)

SEXTO.- La redacción dada al artículo 44.2 de la Ley 30/1992 por la Ley 4/1999, de 13 de enero, establece ya de manera indubitada que la caducidad opera en aquellos procedimientos "en que la Administración ejercite potestades sancionadoras". Y esta misma Sala ha venido ya a reconocer que los procedimientos sancionadores están sujetos a caducidad, si bien precisando, en consonancia con lo dispuesto en el artículo 92.3 de la Ley 30/1992, que la declaración de caducidad del procedimiento no implica la prescripción ni impide el ulterior ejercicio del ius puniendi en un nuevo procedimiento (STS, Sala Tercera, Sección 5ª, de 12 de junio de 2003, casación en interés de ley).

Y si de los procedimientos sancionadores en general pasamos al ámbito de los disciplinarios referidos al personal al servicio de la Administración, la idea de que el instituto de la caducidad es también aplicable a estos últimos no choca ya con la disposición adicional octava de la Ley 30/1992, pues desde su modificación por la Ley 23/1993 esa disposición no solo no impide sino que claramente propicia, por vía de aplicación supletoria de la Ley 30/1992 y salvo disposición específica en otro sentido, que también en esos procedimientos disciplinarios opere la caducidad.

A lo anterior no se opone lo dispuesto en el artículo 127.3 de la Ley 30/1992. Este artículo establece que los preceptos comprendidos en el título IX de esa Ley no son de aplicación a los procedimientos en los que la Administración ejerza potestades disciplinarias respecto del personal a su servicio o personas vinculadas a ella por una relación contractual; y, en congruencia con esa previsión del artículo 127.3, la disposición adicional octava de la Ley 30/1992 -redacción dada por la Ley 23/1993- no incluye ese título IX en el enunciado de títulos de la propia Ley 30/1992 que pueden operar como norma supletoria en los procedimientos donde la Administración ejercite potestades disciplinarias.

Ahora bien, una vez puesta de manifiesto la adecuada concordancia que existe entre el artículo 127.3 y la disposición adicional octava de la Ley 30/1992, lo que

De manera que dicho Estatuto, indica una regulación mas simplificada del procedimiento disciplinario, fundamentándose en los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, el cual se aplicará a los regímenes disciplinarios del personal que presta servicios en las Administraciones Públicas sin menoscabo de las especificidades propias de los funcionarios y del personal laboral.

Se ha considerado que el referido Título VII del Estatuto, regula al régimen disciplinario en términos convencionales, tipificando las infracciones muy graves, señalando criterios para las graves y remitiendo en todo el régimen de las infracciones leves a la legislación de desarrollo. Además, se amplía el tipo de sanciones, como: el demérito. A su vez, el ejercicio del Estatuto en esta materia, junto con el RD 33/1986, supone cuando menos escasa seguridad.³²⁰

En torno a la discusión del Estatuto Básico del Empleado Público, se razonó que la escueta regulación de las sanciones administrativas (artículo 14 RD 30/1986, de 10 de enero), así como la aplicación de principios y procedimientos excesivamente garantistas (Título II RD 33/1986), los cuales

interesa aquí destacar es que el mencionado artículo 127.3 únicamente excluye que se apliquen al ámbito disciplinario "las disposiciones de este Título", es decir, las comprendidas en el título IX de la Ley 30/1992 bajo la rúbrica "de la potestad sancionadora" (artículos 127 a 138). Por tanto, el artículo 127.3 no impide que puedan operar en el ámbito disciplinario, al menos con el carácter de norma supletoria, los preceptos que aquí estamos examinando relativos a la caducidad en el procedimiento sancionador (artículos 44.2, 92, 42.5 y concordantes de la Ley 30/1992), pues no forman parte del título IX ni están afectados, por tanto, por aquel mandato excluyente del artículo 127.3.

(...)

(STS 1404/2006. Id Cendoj: 28079130012006100008. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 1. Nº de Recurso: 84/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: CONTENCIOSO. Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS. Tipo de Resolución: Sentencia)

³²⁰ L. MARTÍN REBOLLO. "El Estatuto del Empleado Público: un godot que no ha llegado". Revista de Administración Pública. Número 174. Septiembre-diciembre- Año 2007. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 140 y 141.

dificultaban el ejercicio efectivo de la potestad disciplinaria, han derivado en una crítica casi unánime a la regulación del régimen disciplinario del empleado público, en virtud de que se impedía el cumplimiento efectivo de su finalidad.³²¹

También se estima que dichos problemas, en su mayoría se debían a la aplicación mecánica de los principios y reglas propias del derecho administrativo sancionador general, que se inspiraban en el derecho penal. Lo que fue corroborado por la mencionada Comisión de expertos.³²²

Aún lo antes expuesto, atendiendo al carácter básico del Estatuto en comento, éste ordena en su Título VII el régimen disciplinario de todos los empleados públicos, regulando diversas cuestiones, desde los principios a que debe someterse el ejercicio de la potestad pública disciplinaria, hasta la delimitación y concreción de lo que serán los hechos constitutivos merecedores de ser clasificados como infracciones muy graves, haciéndose mención de las posibles sanciones³²³, para finalmente, fijar en dicho ámbito lo referente a la prescripción y al procedimiento disciplinario.³²⁴

³²¹ A. PALOMAR OLMEDA, A. V. SEMPERE NAVARRO Y R. Y. QUINTANILLA NAVARRO. *Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público*. España: Editorial Aranzadi, S. A., 2008, p. 795.

³²² Idem., pp. 795 y 796.

³²³ Sanciones que están previstas en el artículo 95 del Estatuto, el cual podrá merecer muchos calificativos (inadecuado, inoportuno, incompleto, complejo, extravagante o extemporáneo), ya que se entremezclan numerosas cuestiones, por lo que implicará una disfuncionalidad, al crearse una serie de interrelaciones normativas, las cuales exigirán el manejo al intérprete y al aplicador del Derecho, en determinados supuestos, de al menos tres marcos normativos diversos, para así conocer las infracciones punibles, lo que es poco práctico.

(Véase A. PALOMAR OLMEDA, A. V. SEMPERE NAVARRO Y R. Y. QUINTANILLA NAVARRO. *Comentarios a la Ley 7/2007 ...*, op. cit., p. 807)

³²⁴ Idem., p. 796.

Respecto a lo demás, existe una remisión amplia a la legislación que, en su desarrollo, dicten el Estado y las Comunidades Autónomas dentro de su respectiva competencia, o la legislación laboral en relación a los trabajadores de la función pública.³²⁵

³²⁵ A. PALOMAR OLMEDA, A. V. SEMPERE NAVARRO Y R. Y. QUINTANILLA NAVARRO. *Comentarios a la Ley 7/2007* ..., op. cit., pp. 796 y 797.

IV. LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EJERCITAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN MÉXICO.

4.1 ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA.

Se considera importante conocer las bases jurídicas, que se han constituido a lo largo de la historia, para la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos en México, razón por la cual se analizará a continuación la evolución histórica de la normatividad constitucional y legal de México, y así configurar un soporte para la propuesta de reforma correspondiente.

Cabe señalar, que tanto el juicio de residencia, como el juicio de responsabilidades constituyen un elemento esencial en la legislación histórica concerniente a esta materia.³²⁶

Resulta prudente indicar que la reforma, revolución, innovación, modificación, racionalización, perfeccionamiento, reorganización, adaptación, transformación, depuración, cambio, reestructuración, adecuación, mejoramiento o modernización de la administración, al igual que el establecimiento de un sistema de responsabilidades, el cual sea garante de la competencia, honradez y vocación de sus servidores, se

³²⁶ El juicio de residencia, que tiene su origen en el Derecho Romano, consagrado en las Siete Partidas y en otros cuerpos legales españoles, que al extender su vigencia a la Nueva España, terminaron arraigándose en lo que hoy es México, en donde se aplicará el mencionado juicio hasta llegada la Independencia en 1821. Para posteriormente instaurarse el juicio de responsabilidades en la Constitución de 1824.

(Véase J. BARRAGÁN. "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos". Contenido en la Serie G de Estudios Doctrinales: Las responsabilidades de los servidores públicos. Número 88. México: Editorial Porrúa, S. A., 1984, p. 29)

remonta a los orígenes de México. Sin embargo, han sido propósitos desafortunadamente pocas veces hechos realidad por los gobernantes y que los administrados no han exigido.³²⁷

Al respecto, resulta prudente señalar que los antecedentes de la responsabilidad de los servidores o funcionarios públicos en México, se remontan a los juicios de residencia y a las visitas ordenadas desde España, con la finalidad de fiscalizar el desempeño de los cargos públicos de toda clase de funcionarios, tanto de la Nueva España, como del resto de las “posesiones españolas de ultramar”. Los citados juicios y visitas, tienen las siguientes características:³²⁸

a) Juicios de residencia.

Este juicio (también conocido como sindicado o sindicato) consistía en la cuenta que se tomaba de los actos cumplidos por un funcionario público al terminar el desempeño de su cargo, el cual se dividía en dos partes. En la primera, se investigaba de oficio la conducta del funcionario, mientras que en la segunda se recibían las demandas que interponían los particulares ofendidos, con la finalidad de obtener la satisfacción de sus agravios y vejaciones que hubiesen recibido del enjuiciado.³²⁹

³²⁷ J. CHANES NIETO. “Modernización administrativa y Ley de Responsabilidades”. Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Número 60. Año 1984. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, p. 43.

³²⁸ M. Á. FERNÁNDEZ DELGADO y J. L. SOBERANES FERNÁNDEZ. “Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México”. Contenido en “Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal, tomo II”. Coordinador S. GARCÍA RAMÍREZ. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 13, 14 y 31.

³²⁹ Asimismo, se destaca que durante la época colonial, existía una preocupación constante por la materia de responsabilidades de los funcionarios públicos, cuestión que se plasma en las normas relativas al juicio de residencia, el cual experimentó una continua evolución, que se presentó con diversas modalidades. Aunque su finalidad consistía en radicar o arraigar a un funcionario público que hubiese terminado su cargo,

b) Visitas.

Existían dos géneros de visitas: las ordinarias, las cuales eran giradas por un oidor de las audiencias a todo su territorio, y las extraordinarias, acordadas por el Consejo cuando así lo consideraba conveniente. Con la peculiaridad, de que para garantizar la independencia y moralidad del visitador, a éste se le dotaba de una elevada remuneración (200,000 maravedís al año), además de que no podía realizar visitas acompañado de sus familiares ni criados, ni por el resto de los oidores. Premiándose su actuación, cuando actuaban en forma loable.

Atendiendo a un panorama general de la cuestión histórica del régimen de responsabilidades, es que se sugiere el establecimiento de una división en cuatro etapas, señalándose en cada una de ellas, los documentos normativos de importancia y su correlativo contenido de trascendencia para el tema en cuestión:

- a) El primer período de 1812 a 1916.
- b) El segundo período de 1917 a 1981.
- c) El tercer período de 1982 a 2001.
- d) El cuarto período de 2002 a la fecha.

hasta en tanto no se recibieran y resolvieran por un juez las quejas que, contra su desempeño, tuvieran los gobernados o el poder público.

Adicionalmente, en el México independiente se comenzó a desarrollar un sistema de responsabilidades, que recogía y rebasaba al juicio de residencia, siendo un ejemplo la llamada acción popular, que podía ejercitarse por cualquier ciudadano. No obstante, hasta la segunda mitad del siglo XX fueron conservados algunos vestigios de dicho juicio de residencia.

(Véase O. SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS. El sistema de responsabilidad de los servidores públicos y la supletoriedad procesal. Diferenciar es conveniente. México: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Mayo de 2002, pp. 1 a 2)

4.1.1 Primer período: 1812 a 1916.

4.1.1.1 La Constitución Política de la Monarquía Española.

La mencionada Constitución, expedida por las Cortes de Cádiz, jurada en España el 19 de marzo de 1812, también lo fue en la Nueva España el 30 de septiembre del mismo año.

Aunque fue suspendida por el Virrey Venegas, al año siguiente se restableció por el Virrey Calleja, en algunas de sus partes. Sin embargo, en virtud de un decreto de Fernando VII del 4 de mayo de 1814, publicado en ese año en la Nueva España el 7 de septiembre, se concluyó con la vigencia de la citada Constitución.³³⁰

No obstante, con el levantamiento de Riego, en el mes de marzo de 1820, Fernando VII estuvo obligado a restablecerla. En la Nueva España, el Virrey Apodaca la juró el 31 de mayo de 1820.³³¹

En torno a la materia de responsabilidades, se realiza alguna alusión en los siguientes artículos de la Constitución en comento:³³²

- **Art. 168.** “La persona del Rey es sagrada e inviolable, y no está sujeta a responsabilidad.”
- **Art. 228.** “Para hacer efectiva la responsabilidad de los secretarios del Despacho, decretarán ante todas cosas las Cortes que ha lugar a la formación de causa.”

³³⁰ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales de México: 1808-1992*. 17a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1992, p. 59.

³³¹ Independientemente de la aplicación total o parcial de la Constitución de Cádiz, en la entonces Nueva España, ésta representó un documento normativo de notable importancia, ya que constituyó una base para los posteriores instrumentos jurídicos.

³³² *Idem.*, pp. 80, 87, 88 y 89.

- **Art. 229.** “Dado este decreto, quedará suspenso el secretario del Despacho; y las Cortes remitirán al Tribunal Supremo de Justicia, todos los documentos concernientes a la causa que haya de formarse por el mismo Tribunal, que la sustanciará y decidirá con arreglo a las leyes.”
- **Art. 239.** “Los consejeros de Estado no podrán ser removidos sin causa justificada ante el Tribunal Supremo de Justicia.”

A continuación, se señala un artículo relevante en el que de alguna forma, se instaura la responsabilidad, desde un punto de vista general, por contravenir la Constitución, en la cual se puede ubicar la de carácter administrativo:

- **Art. 372.** “Las Cortes en sus primera sesiones tomarán en consideración las infracciones de la Constitución que se les hubieren hecho presentes, para poner el conveniente remedio y hacer efectiva la responsabilidad de los que hubieren contravenido a ella.” ³³³

Asimismo, el artículo 374 disponía que toda persona al ejercer un cargo público, civil, militar o eclesiástico, al tomar posesión de su cargo, debía prestar juramento de guardar la Constitución, ser fiel al Rey y desempeñar en forma debida su cargo.

³³³ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 103.

4.1.1.2 Las Reglas de Responsabilidades de 1813.

El 14 de marzo de 1813 las Cortes de Cádiz, expidieron mediante Decreto las “Reglas para que se haga efectiva la responsabilidad de los servidores públicos”.³³⁴

Dichas Reglas combinaban disposiciones penales con administrativas, cuya finalidad era castigar y prevenir la prevaricación, tanto de los funcionarios judiciales, como de los demás empleados públicos de ese entonces. Cuyas sanciones podían consistir en destitución e inhabilitación, así como el pago de los daños y perjuicios ocasionados, la declaración de infamia y en algunos supuestos el pago de tres tantos para la educación e instrucción públicas.

A su vez, se establecía una especie de fuero constitucional para magistrados, regentes, secretarios de despacho y diputados provinciales; puesto que se requería de la declaración conducente de las Cortes Españolas.

Respecto a otros funcionarios, como los consejeros de Estado, embajadores y ministros en las cortes extranjeras, tesoreros generales, ministros de la contaduría mayor de cuentas, miembros de la junta nacional del crédito público, jefes políticos, intendentes de las provincias, directores generales de rentas y demás empleados superiores del mencionado ramo, se instauraba un fuero jurisdiccional, ya que sólo podían ser acusados y juzgados, ante el Rey o el Tribunal Supremo de Justicia, sin mediación de las Cortes.

³³⁴ Se considera que no existen datos que puedan sustentar la aplicación de las citadas Reglas en la Nueva España.

(Véase J. T. LANZ CÁRDENAS. *Las responsabilidades en el servicio público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp.220 a 228)

Por su parte, los demás funcionarios, sólo podían ser acusados ante sus superiores o ante el Rey o, en su caso, ante los jueces competentes de primera instancia, los cuales serían juzgados por los jueces de primera instancia, quienes estaban facultados para imponerles las sanciones antes descritas.

4.1.1.3 El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

El mencionado Decreto fue sancionado en Apatzingán el 22 de octubre de 1814, a través del Congreso convocado por D. José María Morelos y Pavón.

En dicho Decreto se plasmó en los artículos 59, 196 y 224 a 231, la responsabilidad de determinados servidores públicos, mediante la sujeción de un juicio ante el Tribunal de residencia, el cual se limitaba a los “individuos” del Congreso, del Supremo Gobierno y del Supremo Tribunal de Justicia.³³⁵

Correspondía conocer al Supremo Tribunal de Justicia de los juicios de residencia que recayeran sobre todo empleado público, exceptuándose los juicios que fuesen competencia del Tribunal de Residencia. A manera de ejemplo, el citado Supremo Tribunal juzgaría, conforme a lo establecido en los artículos 146 a 150, a los Secretarios de un Ministerio, al ser responsables de los decretos, órdenes y demás ordenamientos, que estuvieran en contra del Decreto Constitucional o en oposición a las leyes que emanaran de éste.³³⁶

³³⁵ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 28, 29, 38, 55 y 56.

³³⁶ Idem., pp. 46, 47, 51 y 52.

4.1.1.4 El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano.

Al consumarse la independencia de México el 27 de septiembre de 1821, se instaló una Junta Nacional Instituyente, la cual expidió el referido Reglamento.³³⁷

En el citado Reglamento, se estableció en su artículo 28, que contra los vocales de la referida Junta, se podía seguir la causa civil o criminal correspondiente, ante el Tribunal Supremo de Justicia.

Mientras que el artículo 29 señaló que el Emperador, en quien reside en exclusividad el poder Ejecutivo, es el jefe supremo del Estado, siendo su persona sagrada e inviolable; por lo tanto, sólo sus ministros son responsables de los actos de su gobierno.

En relación a las funciones del Supremo Tribunal de Justicia, enumeradas en el artículo 79, se le encomendaron, entre otras, la de juzgar a los Secretarios de Estado y del Despacho, cuando mediando una queja, se declarara que hay lugar a exigir la responsabilidad respectiva.

Además, el Supremo Tribunal de Justicia tenía como facultad la de juzgar las causas criminales de los antes mencionados, así como de los Consejeros de Estado y de los Magistrados de las Audiencias, para ello, se instruía el proceso por el jefe político inmediato, remitiendo al Tribunal la instrucción finalizada.

También al Supremo Tribunal de Justicia se le facultaba para conocer de las causas civiles y criminales de los integrantes del cuerpo legislativo. De igual forma el mencionado Tribunal estaba facultado para supervisar los asuntos relacionados con la residencia de todo funcionario público, de

³³⁷ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 131 y 132.

acuerdo a la Ley de la materia.³³⁸

Con base en lo antes expuesto, sólo se contemplaba la responsabilidad de tipo penal o civil, sin observarse claramente la ejecución de una responsabilidad administrativa disciplinaria.

³³⁸ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 140.

4.1.1.5 La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Uno de los documentos constitucionales que también es necesario destacar, en atención a su notoria importancia en el sistema jurídico Mexicano, es la “Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos”, aprobada el 3 de octubre de 1824; en virtud de que estableció figuras y conceptos jurídicos, que con las debidas variaciones, se aplican en la actualidad.

En la referida Constitución, se hace alusión en forma precisa al tema de responsabilidades de los servidores públicos.

Aunque tiene que ver más con lo relacionado a un juicio político, en el artículo 38 se señala que la Cámara de Diputados o la de Senadores, podrá conocer en calidad de gran jurado las acusaciones contra: ³³⁹

- El Presidente de la Federación, por delitos de traición contra la independencia nacional, o la forma establecida de gobierno, y por el cohecho o soborno, cometidos durante su cargo, así como por actos dirigidos manifiestamente a impedir que se realicen las elecciones de Presidente, Senadores y Diputados, o por impedir que éstos se presenten a sus cargos, o por obstaculizar el ejercicio de las facultades de las Cámaras.
- Los individuos de la Corte Suprema de Justicia y de los Secretarios de Despacho, por cualquier delito cometido durante el tiempo de su empleo.
- De los Gobernadores de los Estados, por infracciones de la Constitución Federal, Leyes de la Unión u órdenes del Presidente de la Federación, así como por la publicación de leyes y decretos de las legislaturas de sus respectivos Estados, contrarias a la Constitución y a las referidas Leyes.

³³⁹ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 172.

Al constituirse una de las Cámaras en gran jurado, y si declara por el voto de las dos terceras partes, que ha lugar a la formación de la causa, quedará el acusado en suspenso de su cargo y puesto a disposición del tribunal competente (artículo 40).³⁴⁰

Respecto a las causas criminales que se intentaran contra los Diputados y Senadores, el procedimiento es similar al antes descrito, con la variante de que cada Cámara declarará contra sus iguales (artículo 43).³⁴¹

Interpretando en concordancia los artículos 137, fracción V, apartado sexto, y 164 de la Constitución de 1824, se indica que se hará efectiva la responsabilidad correspondiente a toda persona que quebrante la Constitución o su Acta Constitutiva, siendo la autoridad competente de juzgar, la Corte Suprema de Justicia, para lo cual el Congreso dictará las leyes y decretos conducentes.³⁴²

Conforme a lo antes mencionado, se puede señalar que la referida Constitución, además de configurar las responsabilidades de los denominados altos funcionarios a través de un juicio político, se plasma en el artículo 164 el primer intento de legislar en materia de responsabilidades, al instaurarse como facultad exclusiva del Congreso, el cual estaba conformado por la Cámara de Diputados y la Cámara de Senadores.

³⁴⁰ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 172.

³⁴¹ Idem., p. 173.

³⁴² Idem., pp. 188 y 193.

4.1.1.6 Las Siete Leyes Constitucionales.

Durante el mandato de Manuel Barragán, Presidente de la República, se expidieron las “Siete Leyes Constitucionales”, todas ellas de carácter centralista, dando fin al Federalismo, mismas que fueron aprobadas por el Congreso el 30 de diciembre de 1836.

En el artículo 48 de la Tercera Ley, se indica que tratándose de delitos oficiales en que incurra el Presidente de la República (desde el día de su nombramiento hasta un año después de terminada su presidencia), de los Secretarios del Despacho, Magistrados de la alta Corte de Justicia y de la Marcial, Consejeros, Gobernadores de los Departamentos y Juntas Departamentales; la Cámara de Diputados ante quien se presentará la acusación declarará si ha o no lugar, si se resuelve por la afirmativa, se turnará el asunto a la Cámara de Senadores, para que instruya el proceso, y después de emitir el fallo, sólo podrá imponer como pena: la destitución del cargo o la inhabilitación temporal o perpetua. Sin embargo, si a juicio del Senado, es necesario imponer mayores penas al acusado, se pasará el proceso al tribunal competente.³⁴³

Tocante a los delitos comunes, siguiendo lo dispuesto por el artículo 49 de la Tercera Ley, hecha la acusación, la Cámara correspondiente declarará si ha lugar o no a la formación de la causa, si es así, se pondrá al “reo” a disposición del tribunal competente, para que se le juzgue. Tratándose del Presidente de la República, la resolución afirmativa sólo requerirá la confirmación de la otra Cámara.³⁴⁴

³⁴³ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 220.

³⁴⁴ Idem, p. 220.

Asimismo, resulta conveniente destacar que en el artículo 17 de la Segunda Ley, la cual instauro el Supremo Poder Conservador (compuesto de cinco individuos), se señala que éste “no es responsable de sus operaciones más que a Dios y a la opinión pública (...)”. Aunque, de acuerdo al artículo siguiente, si uno de sus miembros cometiera algún delito, la acusación se realizará ante el Congreso General, reunidas las dos Cámaras, y a pluralidad absoluta de votos, calificaría si ha lugar o no a la formación de la causa, y en caso de que la haya, la juzgará la Suprema Corte de Justicia, ante quien se seguirán también las causas civiles en que sean demandados.³⁴⁵

De lo antes expuesto, sólo la Tercera Ley hace referencia al tema de responsabilidades de los servidores públicos. No obstante, tal remisión se efectúa hacia los denominados altos funcionarios, no así para los de inferior cargo.

Cabe destacar, la supremacía del Supremo Poder Conservador, en cuanto a su característica de “órgano”, más no, en el mismo grado con relación a sus integrantes, ya que éstos podían ser juzgados por la comisión de algún delito.

No obstante lo anterior, en el artículo 6 de la Séptima Ley, se hace referencia a una responsabilidad general, al obligar a todo funcionario público, al tomar posesión de su cargo, a prestar juramento de guardar y hacer guardar, según corresponda, las leyes constitucionales, ya que de lo contrario, sería responsable de las infracciones que cometiera o no haya impedido.³⁴⁶

³⁴⁵ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 211 y 212.

³⁴⁶ *Idem.*, p. 245.

4.1.1.7 Las Bases Orgánicas de la República Mexicana.

El 6 de enero de 1843 se instaló a instancias de D. Nicolás Bravo, Presidente de la República, la Junta Nacional Legislativa, misma que expidió las “Bases Orgánicas de la República Mexicana”, sancionadas el 12 de junio de 1843, por el nuevo titular del Poder Ejecutivo, Antonio López de Santa Anna.

Acerca del tema de responsabilidades de los servidores públicos, en el artículo 76 se alude que cada una de las Cámaras de Diputados y de Senadores, conocerán de las causas que se hiciesen respecto a sus correspondientes “individuos”, para declarar si ha o no lugar a la formación de la causa. Además, en el artículo 77 se establece que cualquiera de las dos Cámaras, podrá conocer en calidad de gran jurado, para declarar si ha lugar a la formación de la causa, tratándose de las acusaciones por delitos oficiales o comunes de los Secretarios del Despacho, Ministros de la Corte Suprema de Justicia y la Corte Marcial, Consejeros de Gobierno y de los Gobernadores de Departamento.³⁴⁷

En el artículo 78 se indica que reunidas las dos Cámaras, constituirán un jurado, para declarar si procede la causa, tratándose de acusaciones en contra del Presidente de la República, por delitos de traición contra la independencia nacional y forma de gobierno. También conocerá dicho jurado, las acusaciones que se realicen por delitos oficiales contra todo un Ministerio, la Corte Suprema de Justicia o la Corte Marcial.³⁴⁸

De acuerdo a la fracción I, del artículo 118, la Corte Suprema de Justicia tiene como facultad, la de conocer las causas criminales y civiles que se promuevan contra los funcionarios públicos, a quienes el Congreso o las

³⁴⁷ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 416 y 417.

³⁴⁸ Idem., p. 417.

Cámaras declaren la formación de la causa.³⁴⁹

En el artículo 201 se señala la obligación de juramento de todo funcionario público, antes de tomar posesión de su cargo o para continuar en él, de cumplir lo indicado en dichas Bases, sin establecerse alguna responsabilidad. Aunque, se menciona que el Gobierno reglamentará dichos juramentos.³⁵⁰

Del análisis de las “Bases Orgánicas de la República Mexicana” de 1843, se desprende que en general se sigue haciendo referencia expresa de la responsabilidad concerniente a los altos funcionarios. Sin embargo, interpretando la parte final del artículo 78, en donde se establece que el jurado conocerá de las acusaciones por delitos oficiales, cometidos por todo un Ministerio, la Corte Suprema de Justicia o la Corte Marcial, pueden estar involucrados en la materia de responsabilidades, tanto los altos funcionarios, como los demás funcionarios, ya que ambos coexisten en cada uno de los órganos públicos respectivos.

³⁴⁹ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 423.

³⁵⁰ *Idem.*, p. 435.

4.1.1.8 La Ley Penal para los Empleados de Hacienda.

Siendo Antonio López de Santa Anna, Presidente de la República, se emitió el 28 de junio de 1853, la “Ley Penal para los Empleados de Hacienda”, en la que se tipificaron los delitos y faltas exclusivamente para los servidores adscritos a ese órgano público.

Dicha Ley estipulaba que incurrían en una conducta delictiva, los funcionarios públicos que realizaran convenios o actos que tuviesen por objeto defraudar el erario público, así como por la ocultación o inversión para usos propios de los erarios.³⁵¹

Respecto a las penas aplicables, consistían en privación de la libertad o pena de muerte, ejecutándose ésta al comprobarse la defraudación al erario público. A su vez, se instauraban penas corporales, la cual llevaba implícita las sanciones de la pérdida del empleo e inhabilitación perpetua para ejercer cargos públicos. Si la falta era grave, se imponían penas pecuniarias y la pérdida del empleo. Tratándose de faltas leves, se aplicaba la multa de hasta un salario diario.³⁵²

Como se observará, esta Ley, marca un antecedente de importancia, al precisar los supuestos de responsabilidad y tipos de sanción, de todos los empleados de Hacienda; por lo que ya se toman en cuenta los servidores públicos de grado medio e inferior, como sujetos de responsabilidades.

³⁵¹ J. T. LANZ CÁRDENAS. *La Contraloría y el control interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987, p. 154.

³⁵² Idem., p. 154.

4.1.1.9 La Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

El 5 de febrero de 1857 fue jurada la “Constitución Política de la República Mexicana de 1857”, primero por el Congreso Constituyente, después por Ignacio Comonfort, Presidente sustituto de la República Mexicana. El 17 de febrero de 1857 el Congreso clausuró sus sesiones y el 11 de marzo se promulgó.³⁵³

Esta Constitución, reguló la materia de responsabilidades en un solo apartado, en el Título IV, el cual fue denominado **“De la responsabilidad de los servidores públicos”**.

En el articulado perteneciente al referido Título, se siguió el mismo planteamiento de la mayoría de los anteriores ordenamientos jurídicos constitucionales citados, ya que se hizo alusión a los denominados altos funcionarios, según queda establecido en los siguientes artículos:³⁵⁴

- **Art. 103.** “Los diputados al Congreso de la Union, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los Secretarios del Despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas ú omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los gobernadores de los Estados lo son igualmente por infraccion de la Constitucion y leyes federales. Lo es tambien el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo solo podrá ser acusado por los delitos de traicion á la patria, violacion expresa de la Constitucion, ataque á la libertad electoral y delitos graves del orden comun.” (sic.)
- **Art. 104.** “Si el delito fuere comun, el Congreso erigido en gran jurado declarará, á mayoría absoluta de votos, si ha ó no lugar á proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar á ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo, el acusado queda por el

³⁵³ La Constitución de 1857, constituye un vital punto de referencia para la Constitución vigente.

³⁵⁴ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 624 y 625.

mismo hecho, separado de su encargo y sujeto á la acción de los tribunales comunes.” (sic.)

- **Art. 105.** “De los delitos oficiales conocerán: el Congreso como jurado de acusacion, y la Suprema Corte de Justicia como jurado de sentencia.

El jurado de acusacion tendrá por objeto declarar á mayoría absoluta de votos, si el acusado es ó no culpable. Si la declaracion fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto á disposicion de la Suprema Corte de Justicia. Esta, en tribunal pleno, y erigida en jurado de sentencia, con audiencia del reo, del fiscal y del acusador, si lo hubiere, procederá á aplicar á mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.” (sic.)

- **Art. 106.** “Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia de indulto.”
- **Art. 107.** “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales solo podrá exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo y un año despues.” (sic.)
- **Art. 108.** “En las demandas del órden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningun funcionario público.” (sic.)

Siguiendo una labor interpretativa, el artículo 121 instauraba para todo funcionario público, antes tomar posesión de su cargo de el referido juramento de guardar la Constitución y las leyes que le emanen. Sin que se estableciera una responsabilidad expresa.³⁵⁵

Cabe señalar, que a la Constitución de 1857 se le efectuaron una serie de reformas, una de ellas, de fecha 13 de noviembre de 1874, misma que fue motivada por el restablecimiento del sistema bicameral, quedando en los siguientes términos los artículo reformados (aunado a correcciones ortográficas aplicables ya en la época en cuestión):³⁵⁶

³⁵⁵ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., p. 626.

³⁵⁶ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 681, 682, 704 y 705.

- **Art. 103.** “Los **senadores, los** diputados, los individuos de la Suprema Corte de Justicia y los secretarios del despacho, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo, y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo encargo. Los **Gobernadores** de los Estados lo son igualmente por infracción de la Constitución y leyes federales. Lo es también el Presidente de la República; pero durante el tiempo de su encargo sólo podrá ser acusado por los delitos de traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.

(Se adicionó un segundo párrafo)

No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que conforme a la ley se disfruta de aquel fuero. Lo mismo sucederá con respecto a los delitos comunes que comentan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando el alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo 104 de la Constitución.”

- **Art. 104.** “Si el delito fuere común, **la Cámara de representantes, erigida en gran jurado**, declarará, a mayoría absoluta de votos, si ha o no lugar a proceder contra el acusado. En caso negativo no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior. En el afirmativo el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto a la acción de los tribunales comunes.”³⁵⁷
- **Art. 105.** “De los delitos oficiales conocerán: **La Cámara de diputados** como jurado de acusación, y la **de senadores** como jurado de sentencia.

El jurado de acusación tendrá por objeto declarar, a mayoría absoluta de votos, si el acusado es o no culpable. Si la declaración fuere absolutoria, el funcionario continuará en el ejercicio de su encargo. Si fuere condenatoria, quedará inmediatamente separado de dicho encargo, y será puesto a disposición de la **Cámara de senadores**. Esta, erigida en jurado de sentencia y con audiencia del reo y del acusador, si lo hubiere, procederá a aplicar, a mayoría absoluta de votos, la pena que la ley designe.”

³⁵⁷ En la mención que se realiza a la Cámara de representantes, se refiere más bien a la Cámara de Diputados.

Además, el 6 de mayo de 1904, al contemplarse la figura del Vicepresidente, se reformó la parte final del primer párrafo del artículo 103 de la Constitución, expidiéndose con la redacción que a continuación se indica: ³⁵⁸

“(...) y leyes federales. **El Presidente y el Vicepresidente** de la República, durante el tiempo de su encargo sólo **podrán** ser **acusados** por traición a la patria, violación expresa de la Constitución, ataque a la libertad electoral y delitos graves del orden común.”

Como se puede desprender del articulado, en la Constitución de 1857 no existe alguna disposición que imponga al Congreso la obligación de expedir una ley tendiente a tipificar los denominados “delitos oficiales” cometidos por funcionarios públicos.

Aún lo anterior, es necesario reconocer la importancia que en la materia de responsabilidades, significó la Constitución de 1857, para su sucesora constitucional, la Constitución de 1917. ³⁵⁹

³⁵⁸ F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 714 y 716.

³⁵⁹ R. F. CÁRDENAS. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes vigentes de México*. México: Editorial Porrúa, S. A., 1982, pp. 24 y 27.

4.1.1.10 La Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios.

El Decreto de fecha 3 de noviembre de 1870, también fue conocido como “Ley Juárez”, por ser en ese entonces Benito Juárez García, Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.³⁶⁰

En el citado Decreto se instituyeron los delitos, las faltas y las omisiones oficiales, junto con el correlativo procedimiento aplicable, sólo para los altos funcionarios de la federación, señalando como sujetos a los regulados en el artículo 103 de la Constitución de 1857.

Siendo delitos oficiales los siguientes supuestos:

- Ataque a las instituciones democráticas.
- Ataque a la forma de gobierno Republicano, Representativo y Federal.
- Ataque a la libertad de sufragio.
- La usurpación de atribuciones.
- La violación de las garantías individuales, y
- Cualquier infracción grave a la Constitución o a las leyes federales “en puntos de gravedad”.

Atendiendo a los delitos oficiales, la sanción consistía en la destitución del cargo y la inhabilitación para desempeñar cargos públicos de cinco a diez años. En caso de que se tratara de delitos de “menor importancia”, la sanción aplicable era la suspensión en el cargo y la inhabilitación para ejercer tales cargos de uno a cinco años.

También se reguló otra infracción, denominada “omisión en el desempeño de funciones oficiales”, consistente en la inexistencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a sus cargos, la sanción aplicada era

³⁶⁰ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “La responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación mexicana”. Revista Mexicana de Justicia. Número especial. Septiembre de 1980. México: Procuraduría General de la República, 1980, pp. 205 a 207.

la suspensión en el cargo y la inhabilitación de seis meses a un año.

A su vez, se definió en los artículos 2 y 3, respectivamente, a las faltas oficiales y omisiones, en los términos siguientes:

- La falta oficial se actualiza cuando se infringe la Constitución o las leyes federales en materia de poca importancia.
- La omisión consiste en negligencia o inexactitud en el desempeño de las funciones anexas a los correspondientes cargos.

4.1.1.11 La Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución.

Todavía vigente la Constitución de 1857, Porfirio Díaz, en aquel tiempo Presidente de la República, promulgó el 6 de junio de 1896, la segunda ley relacionada con a materia de responsabilidades de los servidores públicos, denominándola: “Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución”, en la que se normaba la responsabilidad y el fuero constitucional de los altos funcionarios federales, quienes eran las personas a que se refería la “Ley Juárez”, en virtud de que ambas, se remitían al artículo 103 de la Constitución.³⁶¹

La mencionada Ley Reglamentaría reguló lo relacionado con la responsabilidad y fuero constitucional de los altos funcionarios federales, las secciones instructoras, el procedimiento aplicable respecto a los casos de delitos del orden común, los procedimientos ante el Jurado de Acusación y el Jurado de Sentencia y determinadas reglas generales aplicables a los anteriores rubros.

Se reconocía la responsabilidad por delitos, faltas y omisiones oficiales, en semejantes términos que la denominada “Ley Juárez”, así como la responsabilidad por delitos comunes cometidos durante el tiempo de su encargo. Sin embargo, de manera clara, estableció la “declaración de procedencia”, que debía dictar el Gran Jurado, en los supuestos de los delitos o faltas del orden común, en que incurrían los altos funcionarios, contemplando que gozarían de fuero constitucional a partir de que entraran a ejercer sus cargos.

³⁶¹ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “La responsabilidad de los funcionarios públicos ...”, op. cit., pp. 209 a 219.

Además, avistó la posibilidad de que un alto funcionario solicitara de la Cámara de Diputados la “declaración de inmunidad”, con la finalidad de que se suspendiera el juicio formulado en su contra. Aunada a las resoluciones de declaración o no de procedencia, se integró la “declaración de incompetencia”.

En relación a los delitos, faltas y omisiones oficiales, se implantaron los procedimientos ante el jurado de acusación y el jurado de sentencia. Aunque no se especificaron los delitos oficiales, se realizaba una remisión a lo dispuesto por los Códigos Penales de 1872 y 1929.

4.1.2 Segundo período: 1917 a 1981.

4.1.2.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Siendo Venustiano Carranza, Primer Jefe del Ejército Constitucionalista, Encargado del Poder Ejecutivo del país, se promulgó el 5 de febrero de 1917, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, entrando en vigor el 1 de mayo de 1917.

Esta Constitución, vigente hasta la fecha, aunque reformada y adicionada en diversas ocasiones, con la finalidad de que sea acorde a la realidad jurídica, política y social de México, instituyó en su versión original el:

“Título Cuarto: De las responsabilidades de los servidores públicos”

A continuación, se mencionan los artículos, que en un principio integraban dicho Título, antes de que fueran objeto de reformas y adiciones:³⁶²

» **Art. 108.** “Los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los magistrados de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los secretarios del Despacho y el Procurador General de la República, son responsables por los delitos comunes que cometan durante el tiempo de su encargo y por los delitos, faltas u omisiones en que incurran en el ejercicio de ese mismo cargo.

Los gobernadores de los Estados y los diputados a las Legislaturas locales, son responsables por violaciones a la Constitución y leyes federales.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.”

³⁶² F. TENA RAMÍREZ. *Leyes Fundamentales ...*, op. cit., pp. 865-867.

- » **Art. 109.** “Si el delito fuere común, la Cámara de Diputados erigida en Gran Jurado declarará, por mayoría absoluta de votos, del número total de miembros que la formen, si ha o no lugar a proceder contra el acusado.

En caso negativo, no habrá lugar a ningún procedimiento ulterior; pero tal declaración no será obstáculo para que la acusación continúe su curso, cuando el acusado haya dejado de tener fuero, pues la resolución de la Cámara no prejuzga absolutamente los fundamentos de la acusación.

En caso afirmativo, el acusado queda, por el mismo hecho, separado de su encargo y sujeto desde luego a la acción de los tribunales comunes, a menos que se trate del Presidente de la República, pues en tal caso, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores, como si se tratara de un delito oficial.”

- » **Art. 110.** “No gozan de fuero constitucional los altos funcionarios de la Federación, por los delitos oficiales, faltas u omisiones en que incurran en el desempeño de algún empleo, cargo o comisión pública que hayan aceptado durante el período en que, conforme a la ley, se disfrute de fuero. Lo mismo sucederá respecto a los delitos comunes que cometan durante el desempeño de dicho empleo, cargo o comisión. Para que la causa pueda iniciarse cuando al alto funcionario haya vuelto a ejercer sus funciones propias, deberá procederse con arreglo a lo dispuesto en el artículo anterior.”

- » **Art. 111.** “De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados.

Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de oír al acusado y de practicar las diligencias que estime convenientes, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

Cuando el mismo hecho tuviere señalada otra pena en la ley, el acusado quedará a disposición de las autoridades comunes, para que lo juzguen y castiguen con arreglo a ella.

En los casos de este artículo y en los del anterior, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.³⁶³

³⁶³ En la referencia que se hace a los casos de artículo anterior, se refiere al artículo 109, error que posteriormente se rectificó con la reforma del artículo 111 constitucional,

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación, y cuando la Cámara mencionada declare que hay lugar a acusar ante el Senado, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante aquél la acusación de que se trate.

publicada en el Diario Oficial el 20 de agosto de 1928, quedando en los siguientes términos este artículo:

Art. 111. “De los delitos oficiales conocerá el Senado erigido en Gran Jurado; pero no podrá abrir la averiguación correspondiente, sin previa acusación de la Cámara de Diputados. Si la Cámara de Senadores declarase, por mayoría de las dos terceras partes del total de sus miembros, después de **practicar** las diligencias que estime convenientes **y de** oír al acusado, que éste es culpable, quedará privado de su puesto, por virtud de tal declaración, e inhabilitado para obtener otro, por el tiempo que determinare la ley.

(...)

En los casos de este artículo y en los del **109**, las resoluciones del Gran Jurado y la declaración, en su caso, de la Cámara de Diputados, son inatacables.

Se concede acción popular para denunciar ante la Cámara de Diputados los delitos comunes u oficiales de los altos funcionarios de la Federación. Cuando la Cámara mencionada declare que ha lugar a acusar, nombrará una comisión de su seno, para que sostenga ante **el Senado** la acusación de que se trate.

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación **y del Distrito y Territorios Federales**, determinando como **delitos o** faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, **aun** cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos **o faltas** serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.”

(Se adicionó un último párrafo)

“El Presidente de la República podrá pedir ante la Cámara de Diputados la destitución, por mala conducta, de cualquiera de los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de los magistrados de Circuito, de los jueces de Distrito, de los magistrados del Tribunal Superior de Justicia del Distrito Federal y de los Territorios y de los jueces del orden común del Distrito Federal y de los Territorios. En estos casos, si la Cámara de Diputados, primero, y la Cámara de Senadores, después, declaran por mayoría absoluta de votos justificada la petición, el funcionario acusado quedará privado desde luego de su puesto, independientemente de la responsabilidad legal en que hubiere incurrido, y se procederá a nueva designación.”

Además, se adicionó un séptimo párrafo al artículo 111, publicado en el Diario Oficial el 19 de febrero de 1951:

“El Presidente de la República, antes de pedir a las Cámaras la destitución de algún funcionario judicial, oír a éste, en lo privado, a efecto de poder apreciar en conciencia la justificación de tal solicitud.”

El Congreso de la Unión expedirá, a la mayor brevedad, una ley de responsabilidad de todos los funcionarios y empleados de la Federación, determinando como faltas oficiales todos los actos u omisiones que puedan redundar en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, aunque cuando hasta la fecha no hayan tenido carácter delictuoso. Estos delitos serán siempre juzgados por un Jurado Popular, en los términos que para los delitos de imprenta establece el artículo 20.”

- » **Art. 112.** “Pronunciada una sentencia de responsabilidad por delitos oficiales, no puede concederse al reo la gracia del indulto.”
- » **Art. 113.** “La responsabilidad por delitos y faltas oficiales sólo podrán exigirse durante el período en que el funcionario ejerza su encargo, y dentro de un año después.”
- » **Art. 114.** “En demandas del orden civil no hay fuero, ni inmunidad para ningún funcionario público.”

Aún cuando en la Constitución en comento se sigue haciendo referencia a los altos funcionarios, ya existe un notable precedente en el sexto párrafo (quinto párrafo, de acuerdo a la reforma de que fue objeto) del artículo 111, en donde se obliga al Congreso de la Unión a expedir una ley federal de responsabilidades aplicable a todos los funcionarios y empleados, en la que se establezcan los delitos y faltas oficiales en que pueden incurrir, que vayan en detrimento de los intereses públicos y del buen despacho.

En relación a la obligación de juramento, se siguió estableciendo, sin especificar su responsabilidad, tal como se advierte a continuación:

Art. 128. “Todo funcionario público, sin excepción alguna, antes de tomar posesión de su encargo, prestará la protesta de guardar la Constitución y las leyes que de ella emanen.”

4.1.2.2 La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados.

En ese entonces siendo Lázaro Cárdenas del Río, el titular del Poder Ejecutivo Federal, con fundamento en el quinto párrafo del artículo 111 de la Constitución de 1917, se aprobó hasta el 30 de diciembre de 1939, la referida Ley. Misma que se publicó en el Diario Oficial, el 21 de febrero de 1940, cuya vigencia empezó a regir a partir del día siguiente de su publicación.³⁶⁴

En el artículo 1 de la citada Ley, se dispuso que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, son responsables de los delitos y faltas oficiales, que ejecuten durante el desempeño de su cargo que tenga encomendado, de acuerdo a la presente Ley y a las leyes especiales aplicables.

Además, distinguió como altos funcionarios a:

1. Presidente de la República.
2. Senadores y Diputados al Congreso de la Unión.
3. Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.
4. Secretarios de Estado.
5. Jefes de Departamento Autónomo.
6. Procurador General de la República.
7. Gobernadores y Diputados de las legislaturas locales.

³⁶⁴ PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA. “La responsabilidad de los funcionarios públicos ...”, op. cit., pp. 223 a 269.

Se instituyó que la responsabilidad por delitos o faltas oficiales, sólo será exigible durante el periodo en que el funcionario o empleado ejerza su encargo y dentro de un año después de culminado.

En la Ley en cuestión, se fundó la diferencia entre delitos y faltas oficiales, definiendo éstas por exclusión, al señalarse que las infracciones a la Constitución y a las leyes federales, no establecidas como delitos, se conceptúan como faltas oficiales, por las que se sancionaría con la suspensión del cargo de uno a seis meses.

Aún cuando no se conceptualizó a los delitos oficiales, se estructuró un listado de los imputables a los altos funcionarios, cuya sanción era la destitución del cargo y la inhabilitación de cinco a diez años:

- I.-** El ataque a las instituciones democráticas.
- II.-** El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III.-** El ataque a la libertad de sufragio.
- IV.-** La usurpación de atribuciones.
- V.-** La violación de las garantías individuales.
- VI.-** Cualquier infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando se causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven el trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VII.-** Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.

Tocante a los demás empleados de la Federación y del Distrito y Territorios Federales, se enumeraron en 72 fracciones, de manera casuística, diversas conductas que se tipificaron como delitos.

En correspondencia, en 11 fracciones se consignaron las sanciones que correspondían a cada uno de los supuestos delictivos, de la mínima sanción que era la destitución e inhabilitación de dos a seis años, a la máxima consistente en la aplicación de penas pecuniarias y privación de la libertad de hasta 12 años.

Respecto a las faltas oficiales de tales funcionarios, también se determinaron por supresión, ya que cuando no se tratara de delitos, se dispuso que las leyes y reglamentos fijarían las sanciones aplicables.

La Ley en comento, estableció cinco procedimientos aplicables: dos para los altos funcionarios, dependiendo si eran delitos oficiales o de orden común, y tres para los demás funcionarios. De estos tres procedimientos, uno se aplicaba a los delitos y faltas oficiales, otro procedimiento para los funcionarios del Poder Judicial, y el restante, para los casos de enriquecimiento inexplicable.

En cuanto al procedimiento de delitos y faltas oficiales, cometidos por los demás funcionarios, éste se debía incoar en forma ordinaria. Al terminar el proceso y rendidas las conclusiones del Ministerio Público Federal y del acusado o su defensor, el Juez debía remitir el expediente al Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales, para que dictara la sentencia procedente.

4.1.2.3 La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados.

En la época de la Presidencia de la República de José López Portillo, se aprobó por el Congreso de la Unión la Ley en cuestión, publicada en el Diario Oficial el 4 de enero de 1980, la cual con fundamento en su artículo Segundo Transitorio, derogó la anterior Ley.

En su artículo 1 se mencionó que los funcionarios y empleados de la Federación y del Distrito Federal, son responsables de los delitos comunes, delitos oficiales y faltas oficiales, que sean cometidos durante el cargo o con motivo del mismo. Para ello, el artículo 3 determinó que son delitos oficiales, los siguientes actos u omisiones cometidos por dichos funcionarios y empleados, que redunden en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, los cuales no se tipificarían por la mera expresión de ideas:³⁶⁵

- I. El ataque a las instituciones democráticas.
- II. El ataque a la forma de gobierno republicano, representativo y federal.
- III. El ataque a la libertad de sufragio.
- IV. La usurpación de atribuciones.
- V. Cualquiera infracción a la Constitución o a las leyes federales, cuando causen perjuicios graves a la Federación o a uno o varios Estados de la misma, o motiven algún trastorno en el funcionamiento normal de las instituciones.
- VI. Las omisiones de carácter grave, en los términos de la fracción anterior.
- VII. Por las violaciones sistemáticas a las garantías individuales y sociales, y

³⁶⁵ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., pp. 55 y 56.

- VIII.** En general los demás actos u omisiones en perjuicio de los intereses públicos y del buen despacho, siempre que no tengan carácter delictuoso conforme a otra disposición legal que los defina como delitos comunes.

Respecto al procedimiento para sancionar los delitos oficiales, dependía si los sujetos activos son los denominados altos funcionarios o los empleados, ya que para los primeros se aplicaba un juicio político ante el Poder Legislativo Federal, mediante la acusación de la Cámara de Diputados, ante la Cámara de Senadores, erigida en Gran Jurado. Mientras que para los demás funcionarios o empleados de la Federación, se instauró un procedimiento de carácter especial, estructurado en dos fases: ³⁶⁶

- ❖ La primera en la forma ordinaria ante el juez penal, hasta la formulación de conclusiones, y
- ❖ La segunda ante un jurado popular denominado: “Jurado de Responsabilidades Oficiales de los Funcionarios y Empleados de la Federación”.

Sobre el tema de las faltas oficiales, en el artículo 4 se aludió que eran las infracciones en que incurrían los funcionarios o empleados durante su cargo o con motivo del mismo, que afectasen de forma “leve” los intereses públicos y del buen despacho, los cuales no trascendieran al funcionamiento de las instituciones y del gobierno, cuya sanción, tratándose de funcionarios con fuero, podía ser: amonestación, suspensión del cargo de uno a seis meses o inhabilitación por un año. Para los demás funcionarios o empleados, se hizo la remisión a lo que dispusieran las leyes o reglamentos correspondientes. ³⁶⁷

³⁶⁶ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., p. 56.

³⁶⁷ Idem., 56 y 57.

La enumeración de los supuestos de las faltas oficiales, no se esgrimió por la Ley; puesto que para los “altos y demás funcionarios o empleados”, se señaló en los artículos 16 y 21, que serían las infracciones y omisiones cometidas por los mismos en el desempeño de sus funciones, siempre que no se conceptualizarán como delitos por la presente Ley.³⁶⁸

³⁶⁸ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., p. 56.

4.1.3 Tercer período: 1982 a 2001.

Con la finalidad de simplificar el presente estudio histórico de la responsabilidad de los servidores públicos, se realizará una referencia a la redacción vigente de la Constitución, así como a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, la cual fue derogada por la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

4.1.3.1 La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente.

El Decreto publicado en el Diario Oficial el 29 de diciembre de 1982, plasmó una serie de reformas a la Constitución, entre las cuales, se encuentran las relacionadas al **“Título Cuarto: De las Responsabilidades de los Servidores Públicos”**, lo cual ocasionó una profunda transformación al orden jurídico de las responsabilidades de los servidores públicos.

Asimismo, se pueden argumentar los siguientes aspectos básicos de la reforma en cuestión: ³⁶⁹

- a) La caracterización del servidor público para los efectos de la responsabilidad.
- b) La precisa configuración del juicio político.
- c) La instauración detallada de la responsabilidad administrativa y de su forma procedimental.
- d) La creación de los órganos encargados de aplicar la mencionada normatividad.

El articulado perteneciente al Título Cuarto, se ha reformado en diversas ocasiones, las cuales se han publicado en el Diario Oficial o Diario Oficial de la Federación, según corresponda, en las fechas siguientes: ³⁷⁰

³⁶⁹ A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso ...*, op. cit., pp. 503 y 504.

³⁷⁰ Cabe precisar, que con base en la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, publicada en el Diario Oficial el 24 de diciembre de 1986, la denominación de dicho órgano de difusión federal, será el de Diario Oficial de la Federación, a partir del 24 de marzo de 1987.

- **Artículo 108:**
 - ≈ 1a. Reforma D. O. 28/12/1982.
 - ≈ 2a. Reforma D. O. F. 31/12/1994.
 - ≈ Fe de erratas D. O. F. 03/01/1995.
 - ≈ 3a. Reforma D. O. F. 22/08/1996.
 - ≈ 4a. Reforma D. O. F. 13/11/2007.

- **Artículo 109:**
 - ≈ 1a. Reforma D. O. 28/12/1982.

- **Artículo 110:**
 - ≈ 1a. Reforma D. O. 28/12/1982.
 - ≈ 2a. Reforma D. O. F. 10/08/1987.
 - ≈ 3a. Reforma D. O. F. 31/12/1994.
 - ≈ 4a. Reforma D. O. F. 22/08/1996.
 - ≈ 5a. Reforma D. O. F. 02/08/2007.

- **Artículo 111:**
 - ≈ 1a. Reforma D. O. 20/08/1928.
 - ≈ 2a. Reforma D. O. 21/09/1944.
 - ≈ 3a. Reforma D. O. 08/10/1974.
 - ≈ 4a. Reforma D. O. 28/12/1982.
 - ≈ 5a. Reforma D. O. F. 10/08/1987.
 - ≈ 6a. Reforma D. O. F. 31/12/1994.
 - ≈ 7a. Reforma D. O. F. 22/08/1996.
 - ≈ 8a. Reforma D. O. F. 02/08/2007.

En torno a este tema, se comenta que la Constitución de 1917 reglamentó con exactitud el acto de promulgación de las leyes al establecer, en su artículo 89, fracción I, que el Ejecutivo reconoce la existencia de una ley y ordena su cumplimiento una vez que ha sido publicada en el Diario Oficial. En esta época el periódico del Gobierno llevó el título más extenso de su historia: Diario Oficial. Secretaría de Gobernación. “Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”.

En 1926 el periódico gubernamental adopta el título de Diario Oficial. “Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, que se conservaría sin cambios por más de seis décadas. Esto es un claro reflejo de la estabilidad política que ha vivido el país desde el triunfo de la Revolución de 1910.

Como resultado de la promulgación de la Ley del Diario Oficial de la Federación y Gacetas Gubernamentales, el 24 de marzo de 1987, la publicación oficial adquirió el nombre de Diario Oficial de la Federación, con el subtítulo “Órgano Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”, el cual fue modificado al día siguiente para adoptar su forma actual: “Diario Oficial de la Federación. Órgano del Gobierno Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos”.

(Información proporcionada por la Secretaría de Gobernación de México)

- **Artículo 112:**
 - ≈ 1a. Reforma D. O. 28/12/1982.

- **Artículo 113:** ³⁷¹
 - ≈ 1a. Reforma D. O. 28/12/1982.
 - ≈ 2a. Reforma D. O. F. 14/06/2002.

- **Artículo 114:**
 - ≈ 1a. Reforma D. O. 28/12/82.

³⁷¹ Al respecto, existe jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, que dispone en torno a este tema lo siguiente:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 113 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, ES UNA NORMA DE EFICACIA INDIRECTA, QUE RESERVA AL LEGISLADOR ORDINARIO LA FACULTAD PARA SU REGULACIÓN E IMPOSICIÓN EN LAS LEYES SECUNDARIAS.

El citado precepto, al prever que las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos determinarán las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran y que, tratándose de las sanciones económicas deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales, sin que puedan exceder de tres tantos de ellos, constituye una norma de eficacia indirecta, que requiere de la intervención normativa de una fuente subordinada para ser operativa, ya que en ella únicamente se establecen las bases para sancionar en la vía administrativa el incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, con el fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia que deben observarse, reservando así al legislador ordinario la facultad para establecer de manera específica, en la ley secundaria, las sanciones económicas aplicables por las faltas en que incurran, debiéndolas ajustar necesariamente a las bases establecidas en el precepto constitucional. Conforme a ello, para considerar debidamente fundada una resolución, en la que se imponga a un servidor público una sanción de naturaleza administrativa, con motivo de una infracción cometida en el desempeño de sus funciones, encargo o comisiones, se deberán señalar necesariamente los artículos de la ley o leyes secundarias que de manera específica establezcan la sanción correspondiente, independientemente de que también se invoque como fundamento el propio precepto constitucional.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Noviembre de 2008. Página: 232. Tesis: 2a./J. 154/2008. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa)

A continuación se señala la redacción vigente del mencionado Título Cuarto denominado. “De las responsabilidades de los servidores públicos y patrimonial del Estado”:³⁷²

Título Cuarto **De las Responsabilidades de los Servidores Públicos y** **Patrimonial del Estado**

Artículo 108. Para los efectos de las responsabilidades a que alude este Título se reputarán como servidores públicos a los representantes de elección popular, a los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal, los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal o en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal, así como a los servidores públicos de los organismos a los que esta Constitución otorgue autonomía, quienes serán responsables por los actos u omisiones en que incurran en el desempeño de sus respectivas funciones.

El Presidente de la República, durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

Los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, serán responsables por violaciones a esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.

Las Constituciones de los Estados de la República precisarán, en los mismos términos del primer párrafo de este artículo y para los efectos de sus responsabilidades, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen empleo, cargo o comisión en los Estados y en los Municipios.

Artículo 109. El Congreso de la Unión y las Legislaturas de los Estados, dentro de los ámbitos de sus respectivas competencias, expedirán las leyes de responsabilidades de los servidores públicos y las demás normas conducentes a sancionar a quienes,

³⁷² Versión consultada en la página web de la Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión: www.diputados.gob.mx.

teniendo este carácter, incurran en responsabilidad, de conformidad con las siguientes prevenciones:

I. Se impondrán, mediante juicio político, las sanciones indicadas en el artículo 110 a los servidores públicos señalados en el mismo precepto, cuando en el ejercicio de sus funciones incurran en actos u omisiones que redunden en perjuicio de los intereses públicos fundamentales o de su buen despacho.

No procede el juicio político por la mera expresión de ideas.

II. La comisión de delitos por parte de cualquier servidor público será perseguida y sancionada en los términos de la legislación penal; y

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones.

Los procedimientos para la aplicación de las sanciones mencionadas se desarrollarán autónomamente. No podrán imponerse dos veces por una sola conducta sanciones de la misma naturaleza.

Las leyes determinarán los casos y las circunstancias en los que se deba sancionar penalmente por causa de enriquecimiento ilícito a los servidores públicos que durante el tiempo de su encargo, o por motivos del mismo, por sí o por interpósita persona, aumenten substancialmente su patrimonio, adquieran bienes o se conduzcan como dueños sobre ellos, cuya procedencia lícita no pudiesen justificar. Las leyes penales sancionarán con el decomiso y con la privación de la propiedad de dichos bienes, además de las otras penas que correspondan.

Cualquier ciudadano, bajo su más estricta responsabilidad y mediante la presentación de elementos de prueba, podrá formular denuncia ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión respecto de las conductas a las que se refiere el presente artículo.

Artículo 110. Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador

General de Justicia del Distrito Federal, los magistrados de Circuito y jueces de Distrito, los magistrados y jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los consejeros electorales, y el secretario ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los magistrados del Tribunal Electoral, los directores generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

Los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, sólo podrán ser sujetos de juicio político en los términos de este título por violaciones graves a esta Constitución y a las leyes federales que de ella emanen, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales, pero en este caso la resolución será únicamente declarativa y se comunicará a las Legislaturas Locales para que, en ejercicio de sus atribuciones, procedan como corresponda.

Las sanciones consistirán en la destitución del servidor público y en su inhabilitación para desempeñar funciones, empleos, cargos o comisiones de cualquier naturaleza en el servicio público.

Para la aplicación de las sanciones a que se refiere este precepto, la Cámara de Diputados procederá a la acusación respectiva ante la Cámara de Senadores, previa declaración de la mayoría absoluta del número de los miembros presentes en sesión de aquella Cámara, después de haber sustanciado el procedimiento respectivo y con audiencia del inculpado.

Conociendo de la acusación la Cámara de Senadores, erigida en Jurado de sentencia, aplicará la sanción correspondiente mediante resolución de las dos terceras partes de los miembros presentes en sesión, una vez practicadas las diligencias correspondientes y con audiencia del acusado.

Las declaraciones y resoluciones de las Cámaras de Diputados y Senadores son inatacables.

Artículo 111. Para proceder penalmente contra los diputados y senadores al Congreso de la Unión, los ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito

Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el consejero Presidente y los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

Si la resolución de la Cámara fuese negativa se suspenderá todo procedimiento ulterior, pero ello no será obstáculo para que la imputación por la comisión del delito continúe su curso cuando el inculpado haya concluido el ejercicio de su encargo, pues la misma no prejuzga los fundamentos de la imputación.

Si la Cámara declara que ha lugar a proceder, el sujeto quedará a disposición de las autoridades competentes para que actúen con arreglo a la ley.

Por lo que toca al Presidente de la República, sólo habrá lugar a acusarlo ante la Cámara de Senadores en los términos del artículo 110. En este supuesto, la Cámara de Senadores resolverá con base en la legislación penal aplicable.

Para poder proceder penalmente por delitos federales contra los Gobernadores de los Estados, Diputados Locales, Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia de los Estados y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, se seguirá el mismo procedimiento establecido en este artículo, pero en este supuesto, la declaración de procedencia será para el efecto de que se comunique a las Legislaturas Locales, para que en ejercicio de sus atribuciones procedan como corresponda.

Las declaraciones y resoluciones de la **(las, sic DOF 28-12-1982)** Cámaras de Diputados **(y, sic DOF 28-12-1982)** Senadores son inatacables.

El efecto de la declaración de que ha lugar a proceder contra el inculpado será separarlo de su encargo en tanto esté sujeto a proceso penal. Si éste culmina en sentencia absolutoria el inculpado podrá reasumir su función. Si la sentencia fuese condenatoria y se trata de un delito cometido durante el ejercicio de su encargo, no se concederá al reo la gracia del indulto.

En demandas del orden civil que se entablen contra cualquier servidor público no se requerirá declaración de procedencia.

Las sanciones penales se aplicarán de acuerdo con lo dispuesto en la legislación penal, y tratándose de delitos por cuya comisión el autor obtenga un beneficio económico o cause daños o perjuicios patrimoniales, deberán graduarse de acuerdo con el lucro obtenido y con la necesidad de satisfacer los daños y perjuicios causados por su conducta ilícita.

Las sanciones económicas no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños o perjuicios causados.

Artículo 112. No se requerirá declaración de procedencia de la Cámara de Diputados cuando alguno de los servidores públicos a que hace referencia el párrafo primero del artículo 111 cometa un delito durante el tiempo en que se encuentre separado de su encargo.

Si el servidor público ha vuelto a desempeñar sus funciones propias o ha sido nombrado o electo para desempeñar otro cargo distinto, pero de los enumerados por el artículo 111, se procederá de acuerdo con lo dispuesto en dicho precepto.

Artículo 113. Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.

La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular, cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.

Artículo 114. El Procedimiento de juicio político sólo podrá iniciarse durante el período en el que el servidor público desempeñe su cargo y dentro de un año después. Las sanciones correspondientes se aplicarán en un período no mayor de un año a partir de iniciado el procedimiento.

La responsabilidad por delitos cometidos durante el tiempo del encargo por cualquier servidor público, será exigible de acuerdo con los plazos de prescripción consignados en la Ley penal, que nunca serán inferiores a tres años. Los plazos de prescripción se interrumpen en tanto el servidor público desempeña alguno de los encargos a que hace referencia el artículo 111.

La ley señalará los casos de prescripción de la responsabilidad administrativa tomando en cuenta la naturaleza y consecuencia de los actos y omisiones a que hace referencia la fracción III del artículo 109. Cuando dichos actos u omisiones fuesen graves los plazos de prescripción no serán inferiores a tres años.

4.1.3.2 La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Con fundamento en los artículos 109 y 113 de la Constitución, se expidió la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1982.³⁷³

El objetivo de la mencionada Ley, con fundamento en su artículo 1, consistió en reglamentar el Título Cuanto Constitucional, en materia de:

- I.- Los sujetos de responsabilidad en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público, así como las que se deban resolver mediante juicio político;
- IV.- Las autoridades competentes y los procedimientos para aplicar las mencionadas sanciones;
- V.- Las autoridades competentes y los procedimientos para declarar la procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero, y
- VI.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Respecto a los sujetos a los que se aplica dicha Ley, de acuerdo a su artículo 2, son los servidores públicos señalados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución, de igual forma todas las personas que manejen o apliquen recursos económicos federales.

³⁷³ Esta Ley constituyó un documento jurídico de importancia, en la materia de responsabilidades de los servidores públicos de los diversos niveles.

Conforme a lo estipulado en el artículo 3 de la Ley en cuestión, las autoridades competentes para aplicarla eran:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados al Congreso de la Unión;
- I Bis.-** La Asamblea Legislativa del Distrito Federal;
- II.- La Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo;
- III.- Las dependencias del Ejecutivo Federal;
- IV.- El órgano ejecutivo local del Gobierno del Distrito Federal;
- V.- (Se deroga);
- VI.- El Consejo de la Judicatura del Distrito Federal;
- VII.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- VIII.- Los Tribunales de Trabajo, en los términos de la legislación respectiva;
- IX.- Los demás órganos jurisdiccionales que determinen las leyes.

En torno a esta Ley, se estima que el Gobierno de esa fecha, consideró la expedición de la misma, con el propósito de reestructurar de manera adecuada y eficaz los esquemas legales de la responsabilidad administrativa, civil y penal de los servidores públicos.³⁷⁴

Es de hacer notar, que de acuerdo al artículo Segundo Transitorio de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente, se derogaron los Títulos Primero, por lo que se refiere a la materia de responsabilidades administrativas, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, únicamente por lo que respecta al ámbito federal.

³⁷⁴ F. HAMDAN AMAD. *Ensayos jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*. México: Senado de la República, 2001, p. 145.

De acuerdo a lo anterior, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, seguirán aplicándose en dicha materia a los servidores públicos de los órganos ejecutivo, legislativo y judicial de carácter local del Distrito Federal.

4.1.4 Cuarto período: 2002 a la fecha.

4.1.4.1 La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

El 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, un Decreto, el cual entre otras disposiciones normativas, expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (que en adelante se citará como: LFRASP), la cual entró en vigor a partir del día siguiente de su publicación en el referido Diario, conforme a lo señalado en el artículo Primero Transitorio.³⁷⁵

A reserva, de que en próximos capítulos se realice el debido análisis de algunas de las materias a que se refiere la LFRASP, a continuación se hará mención de algunos artículos, mismos que pueden ser confrontados con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

La LFRASP elimina las referencias directas al ámbito del Distrito Federal y de los Estados, así como al juicio político y a la declaración de procedencia del procesamiento penal de los servidores públicos que gozan de fuero constitucional (altos funcionarios federales), remitiéndose para ello, a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

De acuerdo a lo anterior, según lo estipulado en el artículo 1 de la LFRASP, se hace hincapié a la materia administrativa, limitándose su campo de aplicación a:

³⁷⁵ Cabe precisar, que este nuevo ordenamiento jurídico de alguna manera se concreta a repetir, en algunos supuestos con algunos ajustes jurídicos, artículos de la anterior Ley, la cual está derogada parcialmente.

(Véase J. T. LANZ CÁRDENAS. *Las responsabilidades en el servicio público ...*, op. cit., p. 443)

- I.- Los sujetos de responsabilidad administrativa en el servicio público;
- II.- Las obligaciones en el servicio público;
- III.- Las responsabilidades y sanciones administrativas en el servicio público;
- IV.- Las autoridades competentes y el procedimiento para aplicar dichas sanciones, y
- V.- El registro patrimonial de los servidores públicos.

Sobre los que se encuentran sujetos a la LFRASP, en el artículo 2 se establece que son los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales, destacando el carácter “público” de los recursos federales; puesto que la anterior Ley, se refería a la naturaleza “económica” de tales recursos, con lo que se pretende ampliar el ámbito de aplicación de la LFRASP.

Asimismo, la LFRASP instauró en su artículo 3, que las siguientes autoridades serán las facultadas para aplicar la presente Ley, en el ámbito de su competencia:

- I.- Las Cámaras de Senadores y Diputados del Congreso de la Unión;
- II.- La Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Consejo de la Judicatura Federal;
- III.- La Secretaría de la Función Pública;
- IV.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa;
- V.- Los tribunales de trabajo y agrarios;
- VI.- El Instituto Federal Electoral;
- VII.- La Auditoría Superior de la Federación;
- VIII.- La Comisión Nacional de los Derechos Humanos;
- IX.- El Banco de México, y

X.- Los demás órganos jurisdiccionales e instituciones que determinen las leyes.

De acuerdo a lo anterior, se observa que en comparación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, aún cuando se excluye toda cita al Distrito Federal, se agregan otras instituciones gubernamentales, es más, en la fracción X, se esgrime que cualquier otra institución y órgano jurisdiccional, con fundamento en Ley, podrá ser autoridad competente.

4.1.4.1.1 Discusión y aprobación en la Cámara de Diputados.

La iniciativa de la LFRASP se presentó en la LVIII Legislatura por el Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional (PAN). Posteriormente, se turnó a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública, perteneciente a la Cámara de Diputados, para su estudio y dictamen.³⁷⁶

En la “Exposición de Motivos” de la iniciativa en cuestión, se hicieron valer los siguientes argumentos:³⁷⁷

- La LFRASP preserva los principios relativos al Título Cuarto Constitucional, a su vez perfecciona en dos aspectos fundamentalmente las disposiciones que en materia de responsabilidades administrativas contiene la Ley vigente.
- Se aspira a prevenir la realización de infracciones administrativas en la función pública, mediante la incorporación de disposiciones jurídicas que precisen o establezcan nuevas obligaciones a cargo de los servidores públicos, lo cual dará transparencia a la gestión pública federal y que permitan la definición de reglas éticas en la Administración Pública.
- Conscientes de la exigencia de la ciudadanía para que los servidores públicos desempeñen sus encargos de manera eficiente, honesta y transparente, se establecen nuevas obligaciones en el servicio público que prevengan la realización de conductas que desnaturalizan las funciones que les son encomendadas.
- Además, se consolidarán los cimientos de la transparencia en la gestión pública federal, que contribuiría al combate a la corrupción, a eliminar la discrecionalidad de las autoridades para dar a conocer la información de que disponen, y que generaría, en suma, la confianza de la sociedad en los servidores públicos.³⁷⁸

³⁷⁶ Actualmente transcurre la LX Legislatura del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, la cual concluirá el 31 de agosto de 2009, para dar paso a la LXI.

³⁷⁷ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Año IV. Número 724. Viernes 6 de abril de 2001.

³⁷⁸ Entendiéndose por acto discrecional, como aquél que ha sido emanado por la autoridad pública, conforme a una facultad que el orden jurídico, de manera expresa o implícita, le ha conferido para los efectos de que, a través de una apreciación subjetiva del interés general en cuestión, adecue la disposición normativa al caso concreto que le

- Al Estado no le corresponde tutelar la moralidad personal, pero sí está obligado a prevenir y a sancionar la corrupción en el servicio público. De ese modo se propone combatir el fenómeno de la corrupción en el servicio público a través de diversas medidas, de entre las cuales se encuentra la adopción en el ámbito de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, de Códigos Éticos de carácter interno en los que se contengan reglas de conducta, cuyo contenido, si bien variaría en razón de las funciones específicas que a aquéllas les corresponde ejercer conforme a la ley, compartirían el fin común de aspirar al estricto cumplimiento de los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen al servicio público y, en consecuencia, de las obligaciones que la Ley de la materia les impone.
- Se provee a las autoridades competentes para aplicar la Ley, de los elementos jurídicos necesarios que contribuyan a que éstas ejerzan de manera eficaz su potestad disciplinaria, y que les permitan investigar y sancionar con oportunidad las conductas que atenten contra la correcta prestación del servicio público.
- En materia de sanciones administrativas se propone mantener aquéllas que se ha considerado cumplen con su finalidad disciplinaria, y eliminar las que en la práctica su efectividad ha resultado insuficiente; por lo que se suprime el apercibimiento privado o público, y se preserva en la Ley la amonestación privada o pública; la suspensión del empleo, cargo o comisión por un periodo no menor de tres días ni mayor a un año; la destitución del puesto; la sanción económica y la inhabilitación temporal para desempeñar empleos, cargos o comisiones en el servicio público.
- Se subsana la laguna legal existente respecto de la procedencia de la sanción de inhabilitación, cuando el servidor público infractor no cause daños o perjuicios, o no obtenga algún beneficio o lucro, y su conducta no sea grave, estimándose prudente establecer su imposición en este supuesto, con una temporalidad de seis meses a un año.
- Con la intención de que en los procedimientos administrativos en los que se impongan sanciones, se valore en forma adecuada la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones -que constituye

corresponda atender, optando razonablemente por una solución entre otras igualmente válidas para el ámbito legal.

(Véase M. A. GONZÁLEZ MALDONADO. "La discrecionalidad". Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. Número 3. Julio-diciembre. Año 2006. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, p. 237)

uno de los elementos que las autoridades deben tomar en cuenta para imponerlas-, se señala en la Ley el concepto de reincidente en materia de responsabilidades administrativas, reputándose como tal al que hubiere sido declarado responsable del incumplimiento de alguna obligación en el servicio público e incurra de nueva cuenta en otra infracción administrativa.

- En relación al procedimiento administrativo de responsabilidades, se reviste de mayores garantías en favor del presunto responsable, se identifican con mayor precisión las etapas procedimentales y se fija el plazo en que deberá resolverse, aunque se determina la duración máxima que tendría la ampliación de éste, por causas justificadas.

Respecto a la Comisión de Gobernación y Seguridad Pública de la Cámara de Diputados, quien realizó el Dictamen conducente, argumentó que es procedente modificar el régimen de responsabilidades en el servicio público, con la finalidad de afianzar su proceso de sistematización y perfeccionamiento iniciado a partir de 1982, ya que no se puede postergar la mejora del marco jurídico, permitiendo la aplicación eficiente y efectiva del régimen de responsabilidades de los servidores públicos, así como el impulso desde el ámbito legislativo de una política de gobierno que posibilite la transparencia y la rendición de cuentas en la gestión pública federal.³⁷⁹

Además, la mencionada Comisión planteó la conveniencia de que las responsabilidades administrativas y políticas exigibles, previstas éstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, se regulen en cuerpos legales distintos.

³⁷⁹ Diario de los Debates. "Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos". Correspondiente al Segundo Periodo Ordinario del Primer Año de Ejercicio. Año I. Número 14. México, D. F., jueves 26 de abril de 2001, pp. 2312, 2314, 2336 y 2337.

³⁷⁹ Idem., pp. 2314 y 2338.

Conjuntamente se buscó, según la Comisión, dar mayor claridad al contenido y alcance del procedimiento administrativo, a sustanciar y tramitar por parte de las autoridades competentes, lo cual resulta trascendente, si se considera que el procedimiento es el mecanismo por el cual se pretende sancionar a quien desde el puesto público que desempeña, actúe en aras de sus intereses personales en forma ilícita, y por el otro se dispone, en equilibrio y respeto, otorgar al servidor público su garantía de audiencia y defensa.³⁸⁰

En torno a las autoridades que en el ámbito de su competencia aplicarán la Ley, la Comisión señaló la conveniencia de adicionar otras autoridades a las que establece la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.³⁸¹

Al someterse la iniciativa al Pleno de la Cámara de Diputados, se establecieron las siguientes posturas:³⁸²

- Que pese al adelgazamiento del Gobierno Federal y su retiro de las áreas no estratégicas, éste sigue siendo el principal prestador de servicios públicos, razón por la cual, es prioritario que dicho Gobierno actúe con transparencia y honradez ante los ciudadanos, los contratistas, proveedores y las autoridades estatales.
- Un capítulo de suma importancia de la iniciativa en cuestión, radica en las cuestiones de responsabilidad y sanciones administrativas en el desempeño del servicio público, contando aún con las acciones preventivas para garantizar un adecuado ejercicio en el servicio a la nación.
- La mencionada iniciativa de ley, regularía sólo las responsabilidades administrativas, quedando para otro cuerpo legal el tratamiento de las responsabilidades políticas, como lo son la posibilidad de enjuiciamiento penal de los servidores públicos que gozan de protección constitucional, mediante juicio político y la declaración de procedencia.

³⁸¹ Diario de los Debates. "Órgano Oficial de la Cámara de Diputados ..., op. cit., p. 2337.

³⁸² Idem., pp. 2339 a 2341.

- Se considera que se concede a los ciudadanos una instancia clara, para presentar quejas y denuncias, en contra de servidores públicos desleales o corruptos. Aunado a que le otorga al servidor público acusado, el derecho a un procedimiento justo que respete sus garantías de audiencia y defensa.
- Que es obligación de los legisladores, darle al pueblo de México una ley moderna que prohíba las violaciones deshonestas de los servidores públicos; por lo que esta ley cumple con una demanda de la ciudadanía, consistente en buscar reglas claras que otorguen confianza al ciudadano en sus autoridades.

Se enfatiza, que en una de la posturas de los integrantes de un partido de izquierda (Partido de la Revolución Democrática), se argumentó que es necesario realizar cambios de fondo y que no puede alcanzarse una auténtica y profunda supervisión del desempeño de los servidores públicos, a partir de conservar la vigilancia de su desempeño en una dependencia del propio Poder Ejecutivo, ya que mientras éste siga siendo controlado por él mismo, no existe garantía de poder tener un desempeño claro en los servidores públicos. Sin embargo, no consta en el Diario de los Debates, que se haya establecido la forma de concretar dicha postura a través de la correspondiente iniciativa de reformas.³⁸³

Finalmente, se aprobó en lo general y en lo particular por 405 votos a favor y ninguno en contra, el “Proyecto de Decreto que expide la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y que reforma el artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y el artículo 46 de la Ley de Coordinación Fiscal”.

Acto seguido, se turnó a la Cámara de Senadores³⁸⁴, para los efectos

³⁸³ Diario de los Debates. “Órgano Oficial de la Cámara de Diputados ..., op. cit., pp. 2338 y 2341.

³⁸⁴ Diario de los Debates. “Órgano Oficial de la Cámara de Diputados ..., op. cit., p. 2342.

constitucionales correspondientes.³⁸⁵

³⁸⁵ Con fundamento en el artículo 52 constitucional, la Cámara de Diputados se integra por 500 Diputados, de los cuales 300 son electos según el principio de votación mayoritaria relativa, mediante el sistema de distritos electorales uninominales, y los restantes 200 diputados son electos según el principio de representación proporcional, mediante el Sistema de Listas Regionales, votadas en circunscripciones plurinominales, bastando más de la mitad del número total de sus miembros para que exista quórum, siguiendo lo estipulado en el artículo 63 de la Constitución.

4.1.4.1.2 Discusión y aprobación en la Cámara de Senadores.

El mencionado Proyecto de Decreto se trasladó para su estudio a las Comisiones Dictaminadoras de Gobernación y de Estudios Legislativos, Primera del Senado.³⁸⁶

Una vez presentado el dictamen respectivo al Pleno, se fijaron las siguientes posiciones:³⁸⁷

- » Se ha sometido a la consideración del Pleno, un instrumento fundamental para el desarrollo de México, siendo una herramienta, desde el punto de vista jurídico, muy importante en el combate a la corrupción y a la impunidad, lo cual constituye un anhelo de la sociedad mexicana.
- » La presente iniciativa, en comparación con la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, tiene una mayor claridad en la materia procedimental. Además, amplía las facultades de la Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, dependiente del Ejecutivo Federal, relacionadas con la investigación y la solicitud de información respecto de dichos servidores, ante diversas instancias, incluida la fiscal.³⁸⁸

³⁸⁶ De acuerdo al artículo 56 de la Constitución, la Cámara de Senadores se compone por 128 Senadores, para ello, en cada Estado y en el Distrito Federal, dos serán elegidos según el principio de votación mayoritaria relativa y uno será asignado a la primera minoría, correspondiente al partido político que ocupó el segundo lugar en el número de votos en la entidad de que se trate.

Mientras que los 32 senadores restantes serán elegidos según el principio de representación proporcional, mediante el sistema de listas votadas en una sola circunscripción plurinominal nacional.

Y con base en el artículo 63 se requiere más de la mitad del número total de sus miembros para que haya quórum.

³⁸⁷ "Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos". Año II. Número 30. Primer Periodo Ordinario de Sesiones. LVIII Legislatura. México, D. F., jueves 29 de noviembre de 2001, pp. 56 a 62.

³⁸⁸ La citada Secretaría de la Contraloría y Desarrollo Administrativo, actualmente corresponde a la Secretaría de la Función Pública.

- » Que las cuestiones que aporta el proyecto de Ley, muy bien podrían considerarse como reformas o adiciones a la Ley que ya se tiene; por lo que no es necesario expedir una ley especial que básicamente está formulada con las disposiciones que contiene la Ley en vigor.
- » Hay que considerar que si bien es cierto que su objetivo central es el de crear una nueva Ley, la cual contenga las disposiciones relativas a las responsabilidades que puedan ser atribuidas a los servidores públicos en la esfera federal, y en esa misma tónica, realizar algunas modificaciones sobre la materia a la Ley de Coordinación Fiscal y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, no menos es cierto que se han realizado esfuerzos para evolucionar en esta materia y solucionar su problemática hasta el plano internacional.
- » Que se desarrollan las reglas del artículo 113 constitucional, en el cual consigna la sujeción de los servidores públicos a los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficacia en el desempeño de las funciones, a la vez de instaurar los procedimientos y sanciones aplicables, en el caso de incumplimiento de sus responsabilidades y obligaciones, de carácter administrativo.
- » La Ley que se discute identifica y agrupa en un solo cuerpo las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, lo que antes estaba disperso o de plano no existía.
- » Para evitar la impunidad y la sustracción de la justicia, la nueva Ley prevé el poder verificar el estado de las cuentas bancarias de un servidor público, al cual se inicia un procedimiento de investigación, es decir, que cuando haya elementos de sospecha de discrepancia de la riqueza externa del servidor público, respecto de lo señalado en sus declaraciones patrimoniales, se podrán pedir informes para indagar preventivamente su situación, procediéndose consecuentemente a presentar la denuncia correspondiente ante la instancia penal.

Al someterse a votación el referido dictamen, se emitieron 100 votos en pro del dictamen en lo general y ninguno en contra. Mientras que en lo particular, se pronunciaron 54 votos a favor de todos los artículos y 46 votos en contra de la fracción IV del artículo 16 y del artículo 43; por lo que a final de cuentas de aprobó el Proyecto de Decreto en comento.³⁸⁹

³⁸⁹ "Diario de los Debates de la Cámara de Senadores ..., op. cit., pp. 64 y 65.

La fracción IV del artículo 16 establece que para la imposición de las sanciones establecidas en el artículo 13, se observarán, entre otras reglas, la siguiente:

Cabe señalar, que al turnarse al Ejecutivo Federal para la promulgación y publicación respectiva, formuló observaciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, concretamente al Artículo Sexto Transitorio, relacionadas con las aclaraciones entre las aplicaciones de la Ley derogada y la nueva Ley.³⁹⁰

IV.- “Las sanciones económicas serán impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y ejecutadas por la Tesorería de la Federación.”

El artículo 43 indica que:

“Las dependencias, entidades e instituciones públicas estarán obligadas a proporcionar a la Secretaría, la información fiscal, inmobiliaria o de cualquier otro tipo, relacionada con los servidores públicos, sus cónyuges, concubinas o concubenarios y dependientes económicos directos, con la finalidad de que la autoridad verifique la evolución del patrimonio de aquéllos.

Sólo el titular de la Secretaría o los Subsecretarios de la misma, en términos del párrafo anterior, podrán solicitar a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores la información bancaria.”

³⁹⁰ Las referidas observaciones se aprobaron en la Cámara de Diputados con 360 votos en pro y 1 abstención, el viernes 14 de diciembre de 2001. Y en el Senado con 78 votos a favor, el sábado 15 de diciembre de 2001.

4.2 LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL SERVIDOR PÚBLICO AL SERVICIO DEL ESTADO FEDERAL.

4.2.1 Consideraciones generales sobre el sistema administrativo aplicable.

En México, con fundamento en los artículos 29, 71, 72, 89 a 92 y 131 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le atribuye al Ejecutivo Federal un amplio funcionamiento.

Se considera que aparece el Derecho Administrativo, como el Derecho de la Administración Pública y en forma más amplia como el Derecho del referido Ejecutivo, sin que se asimile la función administrativa a la función ejecutiva, misma que aparece más amplia en nuestro orden constitucional al contener el ejercicio de otras funciones. Conceptualizándose el Derecho Administrativo, como la rama del derecho público interno, que realiza actos subjetivos, creadores de situaciones jurídicas concretas o particulares, es decir, es el conjunto de normas y principios referentes a la organización y funcionamiento de la Administración Pública, así como la regulación de las relaciones interorgánicas, interadministrativas y de las entidades administrativas con la Administración.³⁹¹

³⁹¹ A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso ...*, op. cit., pp. 137 y 138.

4.2.2 La naturaleza jurídica de la relación entre la Administración Pública Federal y sus servidores públicos.

Como en toda organización pública, que se precie de serlo, siempre existe una naturaleza jurídica vinculatoria entre la denominada Administración Pública y sus servidores públicos adscritos.

Y con la finalidad de determinar la naturaleza jurídica de la relación existente entre la Administración Pública y sus servidores públicos, es que se presenta el presente subcapítulo, con los consiguientes derechos y obligaciones de los mismos.

4.2.2.1 Las teorías aplicables.

A continuación se hace alusión a las siguientes teorías: ³⁹²

a) Teoría de la función pública.

Se estima que esta teoría deriva del Derecho Administrativo, el cual se encarga, entre otras funciones, de regular las relaciones entre el Estado y sus empleados. Con el inconveniente de que la función pública no conlleva a regular las relaciones laborales entre los Poderes Legislativo y Judicial. ³⁹³

b) Teoría de la relación laboral.

Por su parte esta teoría alude al Derecho del Trabajo o Laboral, estableciendo que lo determinante es el trabajo y la imputación normativa son las cargas instauradas en la norma jurídica, que tienen el trabajador y el patrón, de donde emerge la relación jurídica individual. ³⁹⁴

c) Teoría del Derecho Burocrático.

³⁹² C. A. MORALES PAULÍN. *Derecho Burocrático*. México: Editorial Porrúa, S. A., 1995, pp. 90 a 94, 101 y 107.

³⁹³ Sin embargo, como se analizó en el capítulo relacionado con las funciones del Estado, toda función pública o administrativa, implica un punto de vista objetivo o material, el cual considera la naturaleza intrínseca de la función, sin importar el órgano al que le compete. De acuerdo a ello, las funciones serán materialmente legislativas, administrativas o judiciales, según cumplan con los requisitos que el ordenamiento jurídico le atribuya a cada uno de esos grupos.

³⁹⁴ El inconveniente de esta teoría radica en que se encuentra dirigida al ámbito del Derecho Privado, y como se comprenderá la relación entre la Administración Pública y sus servidores, se encuadra en el Derecho Público, lo que conlleva a que cada relación privada y pública, posea su propia legislación aplicable, en atención a su naturaleza jurídica particular.

Asimismo, existe plasmada una corriente doctrinaria, la cual discurre en la existencia de una autonomía del Derecho Burocrático, definiéndole como parte del de Derecho del Trabajo, que atiende a la relación jurídico laboral del Estado con sus empleados, cuya naturaleza jurídica hace de este un trabajo especial.³⁹⁵

Además, se estima que la relación jurídica del trabajo burocrático se asemeja a la laboral, en el hecho objetivo de la incorporación del trabajador a la unidad burocrática, con base en el nombramiento o por aparecer en las listas de raya. Siendo su esencia institucional, en virtud de la relación se regula por la legislación aplicable, resultando su carácter contractualista.³⁹⁶

Como ya se analizó al tratar la teoría del órgano, que la función administrativa impone la necesidad de crear diversos órganos, los cuales se caracterizan por ser esferas especiales de competencia, así como por integrar a las personas físicas que ejerciten dicha competencia; en tal virtud, no se puede confundir el órgano con su titular, ya que siendo éste una persona física, tiene junto a la necesidad de satisfacer sus intereses particulares, la realización de una actividad en interés del Estado, mediante el ejercicio de sus funciones.

De acuerdo a lo anterior, las teorías de la función pública, de la relación laboral y del Derecho Burocrático, incluyen de alguna forma elementos que caracterizan a la relación existente entre la Administración Pública y sus

³⁹⁵ El comentario crítico que se haría a esta teoría, consiste en que el denominado Derecho Burocrático, no es una parte especial del Derecho, sino más bien se ubica como una función que deriva del Derecho Administrativo.

³⁹⁶ R. BÁEZ MARTÍNEZ. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Comentada)*. México: Editorial Sista, S. A. de C. V., 2001, p. 40.

servidores públicos.³⁹⁷

Además, tanto las obligaciones como los derechos de los servidores públicos, existen dentro de la relación interna que los vincula con el Estado, y no tienen por qué trascender a las relaciones externas entre la Administración Pública y los administrados, ya que son situaciones jurídicas de carácter general, creadas para las personas que prestan sus servicios para dicha Administración.³⁹⁸

³⁹⁷ Dicha relación reviste un carácter "*sui generis*" de vinculación, como se conjetura de la normatividad aplicable, y de ahí que todo servidor público posea derechos y las correlativas obligaciones por el cargo que desempeña.

³⁹⁸ M. DEL RÍO GONZÁLEZ. *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, pp. 241 y 242.

4.2.2.2 Los derechos y obligaciones de los servidores públicos.

Como se estableció en el capítulo II de la presente Tesis en la parte conducente, todo servidor público encuentra consagrados sus derechos en los artículos 5 y 123, apartado B) de la Constitución, así como en la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado "B" del Artículo 123 Constitucional.

Los derechos en cuestión, se pueden clasificar en individuales y colectivos, los primeros comprenden una acción que sólo el servidor público en particular puede ejercitar, mientras que los segundos involucran derechos que son desplegados por un sector o grupo de trabajadores. Enunciándose la respectiva clasificación a continuación:³⁹⁹

a) Derechos individuales:

- ❖ Derecho a la estabilidad laboral.
- ❖ Derecho al ascenso.
- ❖ Derecho al respeto de la jornada laboral.
- ❖ Derecho al salario y otros benéficos económicos.
- ❖ Derecho al descanso, vacaciones y licencias.
- ❖ Derecho al pago de gastos por traslado.
- ❖ Derecho a permuta.
- ❖ Derecho a la seguridad e higiene.
- ❖ Derecho a la seguridad social.

b) Derechos colectivos:

- ≈ Derecho a la sindicación o sindicalización.
- ≈ Derecho a la huelga.

³⁹⁹ C. A. MORALES PAULÍN. *Derecho Burocrático ...*, op. cit., pp. 118 y 143.

Cabe señalar, que con fundamento en el artículo 10 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, los derechos en cuestión tienen un carácter irrenunciable.

De acuerdo a lo anterior, se considera que lo consagrado por la mencionada Ley, a favor de los trabajadores al servicio del Estado, son garantías sociales mínimas; en consecuencia, la voluntad de las partes resulta ineficaz para modificar o alterar las disposiciones del citado ordenamiento jurídico, en perjuicio de los trabajadores. En cambio, dicha voluntad será operante cuando sea en beneficio del servidor público.⁴⁰⁰

Asimismo, se precisa que el respeto de las prerrogativas en favor del servidor público, otorgadas por la Ley, no es incompatible con la exigencia de ir adaptando el servicio a las necesidades que el Estado debe satisfacer a través de la Administración Pública, ni con el funcionamiento regular y continuo del servicio en cuestión.⁴⁰¹

En contrapartida a los derechos de los servidores públicos, también se encuentran sujetos a una serie de obligaciones estipuladas en el artículo 44 de la Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado:

I.- Desempeñar sus labores con la intensidad, cuidado y esmero apropiados, sujetándose a la dirección de sus jefes y a las leyes y reglamentos respectivos.

II.- Observar buenas costumbres dentro del servicio.

III.- Cumplir con las obligaciones que les impongan las condiciones generales de trabajo.

IV.- Guardar reserva de los asuntos que lleguen a su conocimiento con motivo de su trabajo.

⁴⁰⁰ R. BÁEZ MARTÍNEZ. *Ley Federal de los Trabajadores ...*, op. cit., p. 52.

⁴⁰¹ G. FRAGA. *Derecho Administrativo*. 43a. edición. México. Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2003, p. 143.

V.- Evitar la ejecución de actos que pongan en peligro su seguridad y la de sus compañeros.

VI.- Asistir puntualmente a sus labores;

VII.- No hacer propaganda de ninguna clase dentro de los edificios o lugares de trabajo, y

VIII.- Asistir a los institutos de capacitación, para mejorar su preparación y eficiencia.

En complementación a las anteriores obligaciones, también se encuentran las siguientes obligaciones señaladas en el artículo 8 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (ya enunciadas en el capítulo anterior), mismas que se relacionan con el régimen disciplinario al que se encuentran sujetos los servidores públicos.

4.2.3 Estudio normativo de la relación entre la Administración Pública Federal y sus servidores públicos.

4.2.3.1 En la Constitución vigente.

En el párrafo primero del artículo 108, se establece que para efectos de la materia de responsabilidades, se consideran como servidores públicos:

- » Los representantes de elección popular.
- » Los miembros del Poder Judicial Federal y del Poder Judicial del Distrito Federal.
- » Los funcionarios y empleados y, en general, a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.
- » Los servidores públicos de los organismos a los que la Constitución otorga autonomía.⁴⁰²

Posteriormente, siguiendo el mismo artículo, se realiza una referencia especial al Presidente de la República, quien durante el tiempo de su encargo, sólo podrá ser acusado por traición a la patria y delitos graves del orden común.

También se hace mención de los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas Locales, los Magistrados de los Tribunales Superiores de Justicia Locales y, en su caso, los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales, quienes serán responsables por violaciones a

⁴⁰² Los cuales se refieren a los denominados como organismos públicos constitucionales autónomos

esta Constitución y a las leyes federales, así como por el manejo indebido de fondos y recursos federales.⁴⁰³

En el último párrafo del artículo 108, se señala que las Constituciones de los Estados de la República establecerán, de acuerdo a lo especificado en el primer párrafo de este artículo y para los mismos efectos, el carácter de servidores públicos de quienes desempeñen un empleo, cargo o comisión en sus respectivos Estados y Municipios.

⁴⁰³ Todos ellos, también son percibidos como servidores públicos, claro está, en diferentes ámbitos territoriales y de competencia.

4.2.3.2 En la Legislación.

4.2.3.2.1 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

En el artículo 2 de la presente Ley, se establece que estarán sujetos a la misma irreductiblemente: ⁴⁰⁴

“los servidores públicos federales mencionados en el párrafo primero del artículo 108 Constitucional, y todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.”

En esta calificación de servidores públicos, realizada por la mencionada Ley, se distingue la ampliación de sujetos responsables, en comparación a la Ley que deroga, al agregar a todas aquellas personas que manejen o apliquen recursos públicos federales.

⁴⁰⁴ El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en torno a esta materia, ha expresado lo siguiente:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- SÓLO LOS FUNCIONARIOS DE DERECHO PUEDEN SER SUJETOS DE LA RESPONSABILIDAD PREVISTA EN LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.-

Para ser sujeto de la responsabilidad prevista en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, atendiendo a su artículo 2º, es menester que se trate de los servidores públicos mencionados en los párrafos primero y tercero del artículo 108 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es decir, de funcionarios de derecho, pues del análisis del párrafo mencionado en última instancia, se aprecia claramente la exigencia de que se trate de funcionarios que cuenten con un cargo, empleo o comisión, carácter que sólo se adquiere con el nombramiento previsto en ley y que da origen a la titularidad de derechos, obligaciones y competencia respectivas. Por lo que el funcionario de hecho, es decir, aquél que sólo se ostenta como funcionario y despliega actos con tal carácter, pero sin contar con el nombramiento respectivo, no puede ser sujeto de la responsabilidad administrativa prevista en la ley en cita, ello con independencia de que con tales actos se pueda dar origen a otro tipo de responsabilidad distinta de la administrativa, que ya no puede formar parte del objeto del juicio contencioso administrativo ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. (8)

(Quinta Época. Instancia: Segunda Sala Regional Metropolitana. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. Tesis: V-TASR-II-2348. Página: 1930)

Al respecto, la Constitución contempla “el manejo indebido de fondos y recursos federales”, sólo para los servidores públicos locales; por consiguiente, se puede señalar que en este supuesto la Ley va más allá de la Constitución, lo que posibilita la interposición del juicio o recurso de amparo.

Sin embargo, tal supuesto de carácter económico se salva, al establecerse en la Constitución que se reputarán como servidores públicos a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en el Congreso de la Unión, en la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, así como en la Administración Pública Federal o en el Distrito Federal.

Más bien, la referencia económica a que se refiere la Ley, va encaminada a establecer que también serán objeto de responsabilidad administrativa, los particulares que manejen o apliquen recursos públicos federales.

4.2.3.2.2 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Esta Ley, aplicada en forma general -salvo determinadas excepciones legales-, a todos los servidores públicos de confianza o de base, parte del principio general, con fundamento en el artículo 3, que éstos son considerados como trabajadores, los cuales prestan un servicio físico, intelectual o ambos inclusive, cuya base jurídica puede ser un nombramiento o por figurar en las listas de raya de los trabajadores temporales.

4.2.3.2.3 Código Penal Federal.

De acuerdo a lo estipulado en el artículo 212 del mencionado Código, para efectos del Título X designado: “Delitos cometidos por servidores públicos”, se reputa como servidor público a toda persona que desempeñe un empleo, cargo o comisión de cualquier naturaleza en:

- La Administración Pública Federal centralizada o en la del Distrito Federal.
- Organismos descentralizados.
- Empresas de participación estatal mayoritaria.
- Organizaciones y sociedades asimiladas a éstas.
- Fideicomisos públicos.
- El Congreso de la Unión.
- Los poderes Judicial Federal y Judicial del Distrito Federal.
- Así como cuando se manejen recursos económicos federales.

Además, se advierte la participación de los Gobernadores de los Estados, los Diputados a las Legislaturas locales y los Magistrados de los Tribunales de Justicia locales, por la comisión de delitos en materia federal.

Como se observará, se realiza una enunciación extensa de lo que se entenderá por servidor público. Aunque a diferencia del primer párrafo del artículo 108 de la Constitución, no se hace mención de los servidores del Instituto Federal Electoral ni a los miembros de los Consejos de las Judicaturas Locales. Los miembros de elección popular, están incluidos de alguna forma en el citado artículo 212.

4.3 LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EJERCITAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO.

4.3.1 Procedimiento aplicable.

Se conceptualiza al procedimiento como el conjunto de formalidades o trámites, a que está sujeta la realización de los actos jurídicos administrativos, civiles y legislativos, constituyendo el procedimiento una garantía de la debida administración de la justicia.⁴⁰⁵

En todo momento las autoridades administrativas se encuentran obligadas a seguir lo dispuesto por los artículos 14 (garantía de audiencia) y 16 (garantía de legalidad) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Debiéndose cubrir dichos artículos en las formalidades esenciales de un procedimiento, de acuerdo a las leyes expedidas con anterioridad al acto o hecho, emitiendo las autoridades sus actos con la debida fundamentación y motivación correspondientes.

En concordancia con lo anterior, el procedimiento administrativo disciplinario, se define como el conjunto de actos coordinados, integrados en diversas fases, cuya finalidad es concluir el objetivo pretendido.⁴⁰⁶

Refiriéndose dicho objetivo, a la resolución sobre la existencia de la responsabilidad administrativa en que haya incurrido el servidor público federal y, en su caso, la sanción aplicable al caso concreto.

⁴⁰⁵ R. DE PINA y R. DE PINA VARA. *Diccionario de Derecho*. 33a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2004, p. 420.

⁴⁰⁶ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos ...*, op. cit., p. 175.

4.3.1.1 La anterior sujeción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

En 1982, uno de los principios que empezó a sobresalir por el entonces Presidente de la República, fue la denominada “renovación moral”.

Es necesario señalar, que en atención a dicho principio, se emprendió el esfuerzo para modificar y unificar la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos federales. Para ello, primero se reformaron y adicionaron diversos artículos de la Constitución, correspondientes al Título IV.⁴⁰⁷

Posteriormente, se promulgó la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (LFRSP), publicada en el Diario Oficial el 31 de diciembre de 1982.⁴⁰⁸

Se califica a la LFRSP como una Ley que integra técnica y sistemática jurídicas, y más apegada a la realidad, lo que no sucedía con sus antecesoras, siendo más sus aciertos, como la instauración de un procedimiento ágil y expedito, así como la eliminación de etapas tediosas, como sucede en otros procedimientos (lo que implica incertidumbre entre las partes).⁴⁰⁹

⁴⁰⁷ Las referidas reformas y adiciones se publicaron en el Diario Oficial el 28 de diciembre de 1982.

⁴⁰⁸ La LFRSP constituyó el documento normativo base en materia de responsabilidades de los servidores públicos, estableciendo los sujetos a quienes se les aplicaría, las obligaciones de éstos, el correlativo procedimiento a seguir y el sucesivo régimen sancionatorio aplicable.

⁴⁰⁹ J. F. ARROYO HERRERA. *Régimen jurídico del servidor público*. 3a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2000, p. 7.

En concordancia a lo anterior se esgrime que la LFRSP ha significado un avance sustancial en el tratamiento jurídico de las responsabilidades públicas u oficiales, y en especial de las de carácter administrativo disciplinario. Siendo la LFRSP la primera en diferenciar los delitos de las responsabilidades oficiales públicas.⁴¹⁰

Aún lo antes citado, existen comentarios que resultan contrarios, como el que establece que la pretendida “renovación moral” ejecutada por el entonces Ejecutivo Federal,⁴¹¹ no tuvo el éxito deseado; puesto que las leyes que fueron expedidas o renovadas, como la LFRSP, solamente probaron una eficacia parcial, debido a la inoperancia y complicidad de los órganos administrativos involucrados en el régimen administrativo disciplinario.⁴¹²

⁴¹⁰ G. F. JUÁREZ MEJÍA. *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. México: Editorial Porrúa S. A. de C. V., 2002, p. 113.

⁴¹¹ Dicha “renovación moral” en principio tuvo como objetivo, abatir la corrupción, la cual había crecido en números alarmantes, estableciéndose que una sociedad que tolera, permitiendo la generalización de conductas inmorales o corruptas, es una sociedad que se debilita y cae.

(Véase CARREÑO CARLÓN, J. “Reformas al título cuarto de la Constitución”. Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 33)

Sobre este punto, es de mencionarse que el carácter general de la moralidad social, derivado de la experiencia y de la igualdad en la dignidad, no aparta las posibilidades variadas de realización personal, ni desplaza las vocaciones, rasgos y formas peculiares de la ética en comunidades o naciones que poseen particulares disposiciones y un determinado y característico desarrollo cultural. De manera que la unidad de la conciencia moral de los hombres y la existencia de principios fundamentales, se encuentran patentizados con el reconocimiento de las diversidades morales y sociales, y por consiguiente de los valores morales que existen en cada pueblo.

(Véase ZORRILLA MARTÍNEZ, P. G. “Renovación moral de la sociedad y sistema político mexicano”. Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 64)

⁴¹² S. M. ORTIZ SOLTERO. *Responsabilidades legales ...*, op. cit., p. XVII.

Tocante a este tema de la denominada “renovación moral de la sociedad”, se puede ubicar dicha expresión en el nivel del discurso de la ética normativa, en tanto que las consideraciones en torno a la justificación racional de los juicios morales excedan un propósito determinado. Expresión que, como factor fundamental de un marco teórico de política legislativa y base de un modelo de legislación, adquiere un significado ante la posibilidad de convertirse en acciones concretas y en niveles diversos, tras su concreción en la legislación o en las resoluciones judiciales o administrativas.⁴¹³

En relación al procedimiento administrativo aplicable estipulado en la LFRSP, a grandes rasgos preveía la presentación de una denuncia o queja ante la correspondiente Contraloría Interna de la dependencia o entidad, según era el caso, la cual determinaba si existía o no responsabilidad administrativa, por el incumplimiento de las obligaciones atribuidas a algún servidor público y, en consecuencia, dependiendo de la gravedad de la sanción, se imponía la sanción conducente, que iba de un simple apercibimiento privado o público, hasta la inhabilitación temporal.⁴¹⁴

Además, el titular de la dependencia o entidad, estaba obligado a enviar a la entonces Secretaría de la Contraloría de la Federación, las denuncias cuyas infracciones eran graves, o que por su naturaleza eran de la competencia de dicha Secretaría.

Con fundamento en lo antes expuesto, y para salvar las carencias administrativas de la LFRSP, es que se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP),

⁴¹³ DEL VAL BLANCO, E. “Responsabilidad administrativa”. Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 91.

⁴¹⁴ F. HAMDAN AMAD. *Ensayos jurídicos de Derecho Constitucional ...*, op. cit., pp. 160 y 161.

actualmente vigente.⁴¹⁵

⁴¹⁵ Ante lo antes expresado en torno a la “renovación moral”, resulta loable establecer que la “moral administrativa” -como fundamento de toda organización jurídica y política-, debe ser propósito permanente, explícito io implícito, de todos los ordenamientos jurídicos, en los que se sustente el ejercicio de la autoridad y la actividad de los órganos de la administración pública. De tal manera, que la conducta de los seres humanos que están al frente de la administración pública, debe trascender, no sólo al encargo o la función que está basada en Ley, sino esencial y principalmente a la protección y seguridad de los intereses de los gobernados.

(Véase M. RUIZ DE CHÁVEZ. “Modernización de los regímenes locales de responsabilidades”. Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 137)

4.3.1.2 Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Dentro del sexenio comprendido entre 2000 y 2006 del entonces Ejecutivo Federal, es que se expidió la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos (LFRASP), de la cual ya se hizo referencia en el capítulo anterior.⁴¹⁶

⁴¹⁶ Al respecto, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sostiene lo siguiente:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.- REGLAS DE APLICACIÓN AL PROCEDIMIENTO DISCIPLINARIO.-

Si bien, con fecha 13 de marzo de 2002, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el cual se expide la denominada Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, cuyo objeto, al igual que su similar y antecesora Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 31 de diciembre de 1982, es el de reglamentar el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que contiene las bases del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, iniciando su vigencia al día siguiente de su publicación oficial, según disposición de su artículo PRIMERO transitorio, esto es, el 14 de marzo de 2002; de la armónica interpretación de sus artículos SEGUNDO, TERCERO y SEXTO transitorios, emanan directrices fundamentales de un sistema de excepciones para el ámbito de aplicación de ese nuevo Ordenamiento, en sustitución de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Por lo que si de la resolución traída a juicio, se desprende que la responsabilidad administrativa por la cual se sanciona al hoy demandante, aconteció con fecha 26 de junio y 1º de julio de 2000, esto es, durante la vigencia de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, debe concluirse que era conforme a este Ordenamiento legal, y no así, conforme a la diversa Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002, que debía tramitarse y ser resuelto dicho procedimiento disciplinario, pues conforme a lo dispuesto por el artículo SEXTO transitorio, segundo párrafo de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el Diario Oficial de la Federación, el 13 de marzo de 2002, las disposiciones de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos vigentes hasta la entrada en vigor de la primera, seguirán aplicándose por los hechos realizados durante su vigencia. Hecho éste, que determina, que si el Ordenamiento legal aplicable al procedimiento administrativo del que devino la resolución impugnada, lo era la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, conforme a cuyo artículo 45, serán aplicables supletoriamente en lo no previsto por aquel Ordenamiento, las disposiciones del Código Federal de Procedimientos Penales, y no así las del Código Federal de Procedimientos Civiles, como lo pretende la actora. (12)

(Quinta Época. Instancia: Décima Primera Sala Regional Metropolitana. Fuente:

Asimismo, se estará frente a una responsabilidad administrativa contemplada en la LFRASP, cuando se presenten los siguientes elementos imprescindibles:⁴¹⁷

- Un sujeto autor de la conducta, es decir, el servidor público.
- Una conducta irregular -de hacer o dejar de hacer-, que sea violatoria de una obligación que está previamente determinada en la norma, con independencia de la intención del servidor público de cometer esa infracción.
- Que la conducta sea la manifestación activa o pasiva, en ejercicio de las funciones públicas o con relación a ellas.
- Las sanciones establecidas en la Ley por el incumplimiento de un deber, ya sea una obligación o prohibición.

Cabe señalar, que en la imposición de la sanción, la autoridad responsable de imponerla, debe valorar la gravedad de la falta, el monto del daño o el beneficio indebido, la reincidencia en el incumplimiento de las obligaciones, así como el cargo, nivel jerárquico, antecedentes laborales y condiciones socioeconómicas del infractor.

Además, la responsabilidad administrativa se vincula directamente con la legalidad, ya que cualquier violación a las leyes genera una afectación a las instituciones públicas, que amerita la imposición de sanciones, lo cual será tomado en cuenta por la institución, a efecto de instrumentar las acciones

R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004. Tesis: V-TASR-XXII-1139. Página: 368)

⁴¹⁷ SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Responsabilidades Administrativas y Elecciones. La legalidad como camino para la responsabilidad pública”. México. Secretaría de la Función Pública, 2008, pp. 50 y 51.

gubernamentales necesarias para prevenir e inhibir este tipo de prácticas, en el marco de un proceso de construcción de una cultura de la legalidad.

A su vez, la responsabilidad administrativa guarda una estrecha relación con la rendición de cuentas, en la medida en que ambos mecanismos sirven para identificar las conductas irregulares cometidas por los servidores públicos, así como para comprobar con exactitud si éstos cumplieron con sus deberes y obligaciones.

La LFRASP instituye en su artículo 20, que previamente a la puesta en marcha del procedimiento administrativo, para resolver si un servidor público federal incurrió en responsabilidad administrativa, la realización de una etapa de investigación, la cual es realizada generalmente por el Área de Quejas, actuando ésta como una especie de filtro de todas las quejas y denuncias presentadas.⁴¹⁸

A reserva de las reformas, adiciones y derogaciones a la legislación de la materia, debido a la reforma Constitucional, que más adelante se planteará, el todavía vigente artículo 21 indica que la Secretaría de la Función Pública, el Contralor Interno o el Titular del Área de Responsabilidades, según corresponda, se encuentran facultados para imponer las sanciones administrativas correspondientes, de acuerdo al siguiente proceso, en el cual se pueden diferenciar determinadas fases:⁴¹⁹

⁴¹⁸ El mencionado artículo 20 contiene disposiciones novedosas que amplían las facultades de la Secretaría de la Función Pública, así como de los contralores internos, titulares de las áreas de responsabilidades, quejas y auditorías, con la finalidad de llevar a cabo investigaciones debidamente motivadas o auditar las conductas de los servidores públicos que puedan constituir responsabilidades administrativas.

(Véase J. T. LANZ CÁRDENAS. *Las responsabilidades en el servicio público* ..., op. cit., p. 449)

⁴¹⁹ En torno al referido artículo 21, existen los siguientes criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE AUDIENCIA.

El indicado precepto, al establecer que debe citarse al servidor público para que comparezca personalmente a la audiencia respectiva a rendir su declaración en torno a los hechos que se le imputen y que puedan ser causa de responsabilidad, y que de no comparecer sin causa justificada se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyan, no viola la garantía de audiencia prevista en el artículo 14, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en virtud de que el artículo 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos establece en sus distintas fracciones, las formalidades que garantizan al gobernado la adecuada y oportuna defensa de sus intereses en forma previa al acto privativo, pues conforme a esas reglas se le notifica el inicio del procedimiento y sus consecuencias, se le otorga la oportunidad de ofrecer pruebas y de alegar, y se dicta una resolución que dirime las cuestiones debatidas. Ahora bien, la exigencia de que el servidor público comparezca personalmente obedece a la naturaleza del procedimiento administrativo de responsabilidad, al que por ser parte del derecho administrativo sancionador y constituir una manifestación de la potestad sancionadora del Estado, le son aplicables los principios del derecho penal que este último ha desarrollado, en lo que le sean útiles y pertinentes, mientras no se opongan a la imposición de las sanciones administrativas, entre los que se encuentra el relativo a que en el proceso penal no se admite representación para el efecto de que el inculcado responda por los actos u omisiones ilícitos que se le atribuyan, por lo cual la obligación de comparecer en el proceso y de cumplir con la pena que en su caso se imponga es personal e insustituible, como lo sostuvo el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis P. XXIII/98, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, abril de 1998, página 125, con el rubro: "PROCESO PENAL. LA OBLIGACIÓN DE COMPARECER A ÉL ES PERSONALÍSIMA E INSUSTITUIBLE."; lo que es aplicable al procedimiento previsto en la ley de responsabilidades precisada, al seguirse éste contra los sujetos de tal ordenamiento, en relación con hechos propios, vinculados con actos u omisiones individualmente considerados que se les atribuyan y que puedan llegar a constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos previstas en el cuerpo normativo de mérito, en concordancia con los principios establecidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 733. Tesis: 2a. VII/2008. Tesis Aislada. Matéria[s]: Constitucional, Administrativa)

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN I, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, NO VIOLA LA GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA.

El precepto referido, al disponer que el servidor público debe comparecer personalmente a la audiencia relativa y que, de no hacerlo sin causa justificada, se tendrán por ciertos los actos u omisiones que se le atribuyan, no viola la garantía de seguridad jurídica contenida en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque aquella exigencia no provoca incertidumbre al gobernado en la medida en que éste, de antemano, tiene pleno conocimiento de que en el procedimiento de

a) Citación del servidor público, presunto responsable, a la audiencia.

Previa notificación de carácter personal, se le menciona que deberá comparecer personalmente a rendir su declaración en relación a los actos o hechos que se le imputen y que pueden ser causa de responsabilidad en los términos de la LFRASP, y demás disposiciones aplicables.

En dicha notificación se expresará el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; la autoridad ante la cual se desarrollará; los actos u omisiones que se le imputen y su derecho de comparecer asistido por un defensor.

Si el servidor público deja de comparecer sin causa justificada, se prevé que se tendrán por ciertos los actos u omisiones atribuidos.

Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días hábiles.

responsabilidad correspondiente no se admite la representación y que debe comparecer en forma personal e insustituible a declarar sobre las imputaciones que se le hagan respecto a hechos propios, relacionados con actos u omisiones que podrían constituir infracciones a las obligaciones de los servidores públicos, previstas en la ley de la materia, en concordancia con los principios instituidos en el artículo 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Además, del análisis integral del numeral 21 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos se advierte que el procedimiento ahí previsto da certeza al servidor público, al establecer con claridad la forma en que debe citársele y cómo se practica la notificación personal, la manera de sustanciar el procedimiento y la duración del periodo probatorio, así como los límites de la facultad de la autoridad para solicitar informes y el plazo dentro del cual debe emitirse la resolución, acorde con la garantía constitucional enunciada.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 734. Tesis: 2a. VIII/2008. Tesis Aislada. Matéria[s]: Constitucional, Administrativa)

b) Conclusión de la audiencia.

Una vez concluida la audiencia, se concederá al presunto responsable un plazo de cinco días hábiles para que ofrezca los elementos de prueba que considere pertinentes, relacionados con los hechos que se le atribuyen.

c) Sustanciación del procedimiento.

Se procederá al ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas. Además, la autoridad podrá practicar todas las diligencias tendientes a investigar la presunta responsabilidad del servidor público, así como requerir a éste y a las dependencias o entidades involucradas la información y documentación que se relacione dicha presunción, quienes estarán obligadas a proporcionarlas de manera oportuna.

En caso de que la autoridad estima que no cuenta con elementos suficientes para resolver o advierte la presencia de documentación e información, los cuales impliquen nueva responsabilidad administrativa a cargo del presunto responsable o de otros servidores públicos, podrá disponer la práctica de otras diligencias o citar para otra u otras audiencias.

d) La resolución de la autoridad.

Al desahogarse las pruebas que fueren admitidas, la autoridad resolverá dentro de los cuarenta y cinco días hábiles siguientes, en relación a la inexistencia de responsabilidad o impondrá al infractor las sanciones administrativas procedentes. Notificándole la resolución en un plazo no mayor de diez días hábiles.

Dicha resolución, también se notificará al jefe inmediato o al titular de la dependencia o entidad, según corresponda, en un plazo no mayor de diez días hábiles para su ejecución.⁴²⁰

⁴²⁰ Es de mencionarse, que existe disposición jurisprudencial, en la cual se establece que aún en los supuestos de que no exista una consecuencia de carácter económica para el servidor público responsable, se sancionarán las irregularidades conducentes, si así procede legalmente:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. PUEDEN SANCIONARSE LAS IRREGULARIDADES COMETIDAS POR ÉSTOS, AUNQUE NO IMPLIQUEN UN BENEFICIO ECONÓMICO PARA EL RESPONSABLE NI CAUSEN DAÑOS O PERJUICIOS PATRIMONIALES.

En términos del artículo 113 constitucional, las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran los servidores públicos además de las que señalen las leyes de la materia, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, que deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados, lo cual significa que aspectos de índole económico sirven como parámetro para graduar la imposición de una sanción administrativa de esa naturaleza; sin embargo, ello no significa que las conductas no estimables en dinero o sin contenido económico, es decir, que no impliquen un beneficio económico para el responsable, o bien, causen un daño o perjuicio patrimonial, estén exentas de sanción, pues en primer lugar, la simple circunstancia de señalar y tomar en cuenta en un procedimiento disciplinario que la conducta atribuida a un servidor público no causó ningún daño o perjuicio patrimonial, o bien, que no le reportó beneficio económico alguno al responsable, implica necesariamente haber valorado aspectos de tipo económico para individualizar la sanción por el incumplimiento de obligaciones administrativas; en segundo lugar, porque esa interpretación sería contradictoria con lo establecido en el artículo 109, fracción III, de la propia Constitución, el cual dispone que se deben aplicar sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deben observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones; y en tercero, porque ello impediría sancionar a los servidores públicos que incumpliendo con sus obligaciones y, en consecuencia, los principios que rigen en el servicio público, no obtengan con sus conductas irregulares beneficios económicos, o bien, causen daños o perjuicios de carácter patrimonial, máxime que existen innumerables conductas no estimables en dinero que pueden ser causa de responsabilidad administrativa por el incumplimiento de obligaciones de esta naturaleza.

(Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Junio de 2007. Página: 1169. Tesis: I.8o.A.123 A. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa)

Si existe causa justificada a juicio de la autoridad, ésta podrá ampliar el plazo para dictar la resolución a que se refiere el párrafo anterior, por única vez, hasta por cuarenta y cinco días hábiles.⁴²¹

En la fracción V del artículo 21 en comento, se advierte que previa o posteriormente al citatorio al presunto responsable, la autoridad podrá determinar la suspensión temporal de su empleo, cargo o comisión, si lo considera conveniente para la conducción o continuación de las investigaciones.

Asimismo, se aclara que la suspensión temporal no prejuzga sobre la responsabilidad que se le impute.

⁴²¹ Cabe precisar, que existe jurisprudencia determinando que dicho plazo fatal de 45 días, no caduca:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LA FACULTAD SANCIONADORA DE LA AUTORIDAD COMPETENTE NO CADUCA UNA VEZ TRANSCURRIDO EL PLAZO DE 45 DÍAS HÁBILES QUE ESTABLECE EL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA O EL DE AMPLIACIÓN QUE SEÑALA EL PROPIO PRECEPTO.

De la interpretación del numeral citado se concluye que el hecho de que la autoridad administrativa no emita la resolución sancionatoria dentro del plazo de 45 días hábiles o, en su caso, al concluir la ampliación de éste, no es motivo para que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos se extinga por caducidad de las facultades de aquélla, pues para ello es necesario que dicho supuesto se hubiera previsto expresamente en el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, lo cual no sucede. Además, la omisión de dictar el acto sancionatorio no agota la competencia del órgano administrativo, pues se trata de una facultad que ejerce el titular de éste, que en todo caso puede ser causa de responsabilidad, según lo previene la fracción XXIV y último párrafo del artículo 8o., en relación con el artículo 17 de la Ley citada; admitir lo contrario, esto es, que la mencionada omisión constituye una causa eficiente de extinción de facultades, sería tanto como considerar que el poder sancionador del Estado se ejerce discrecionalmente, quedando sujeto a la voluntad de quienes tienen la facultad de imponer las sanciones.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Julio de 2006. Página: 396. Tesis: 2a./J. 85/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa)

La citada suspensión cesará cuando así lo resuelva la autoridad administrativa, independientemente de la iniciación o continuación del procedimiento a que se refiere el presente artículo.

No obstante, en todos los casos, la suspensión cesará cuando se dicte la resolución en el procedimiento correspondiente.

Si el servidor público suspendido temporalmente no resultare responsable de los hechos que se le imputan, la dependencia o entidad donde preste sus servicios, lo restituirá en el goce de sus derechos y le cubrirá las percepciones que debió recibir durante el tiempo en que estuvo suspendido.

Posteriormente, el artículo 30 ordena que la ejecución de las sanciones administrativas, se llevará a cabo de inmediato, una vez que sean impuestas por la Secretaría, el contralor interno o el titular del área de responsabilidades, y de acuerdo a lo que se disponga en la resolución respectiva.⁴²²

⁴²² En torno al artículo 30, se citan los siguientes criterios de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO TRANSGREDE EL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL, AL RESPETAR LAS GARANTÍAS JUDICIALES PREVISTAS EN EL ARTÍCULO 8o., NUMERAL 1, DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS.

Las garantías derivadas del citado artículo 8o., numeral 1, son concordantes con las de audiencia y acceso a la justicia previstas en los artículos 14 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se cumplen, respectivamente, por una parte, cuando se otorga al gobernado la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación del inicio y de sus consecuencias, el otorgamiento de la posibilidad de ofrecer pruebas y alegar en su defensa y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas y, por otra, cuando se garantiza el acceso a la administración de justicia a cargo de órganos jurisdiccionales competentes e independientes, que resuelvan la controversia respectiva de manera pronta, completa e imparcial, en los plazos y términos que fijan las leyes. En

congruencia con lo anterior, se concluye que el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al establecer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no transgrede el principio de supremacía constitucional previsto en el artículo 133 del Pacto Federal, al respetar las garantías judiciales referidas, porque conforme a los artículos 21, 25, 27 y 28 de la Ley citada, la resolución en la que se imponen las referidas sanciones se dicta después de sustanciarse un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención y la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de las sanciones no es definitiva, pues contra la resolución en la que se imponen puede hacer valer, el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, en los cuales puede solicitar la suspensión de la ejecución de las sanciones y, en caso de resultar favorable lo decidido en dichos medios de defensa, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por dicha ejecución.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Agosto de 2007. Página: 647. Tesis: 2a. CIV/2007. Tesis Aislada. Matéria[s]: Constitucional, Administrativa)

SERVIDORES PÚBLICOS. EL ARTÍCULO 30 DE LA LEY FEDERAL DE RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS RELATIVA, AL DISPONER QUE LA EJECUCIÓN DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS SE LLEVARÁ A CABO DE INMEDIATO, NO VIOLA LAS GARANTÍAS DE AUDIENCIA Y DE SEGURIDAD JURÍDICA.

Conforme a la jurisprudencia P./J. 47/95 del Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo II, diciembre de 1995, página 133, con el rubro: "FORMALIDADES ESENCIALES DEL PROCEDIMIENTO. SON LAS QUE GARANTIZAN UNA ADECUADA Y OPORTUNA DEFENSA PREVIA AL ACTO PRIVATIVO.", las garantías de audiencia y de seguridad jurídica previstas en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se colman cuando se otorga al gobernado la oportunidad de defenderse previamente al acto privativo, y su debido respeto impone a las autoridades el seguimiento de las formalidades esenciales del procedimiento, consistentes en la notificación de su inicio y de sus consecuencias, la posibilidad de ofrecer pruebas, alegar en su defensa y el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas. En congruencia con lo anterior, el artículo 30 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, al disponer que la ejecución de las sanciones administrativas se llevará a cabo de inmediato, no obstante que el numeral 25 de la indicada Ley prevea que contra la resolución que las impuso procede el recurso de revocación o el juicio contencioso administrativo, no viola las citadas garantías constitucionales pues, por un lado, la resolución en la que se imponen las referidas sanciones se dicta después de sustanciarse un procedimiento en el que se cumplen las formalidades esenciales en mención, de acuerdo con el artículo 21 de la Ley de referencia y, por otro, la privación de derechos que pudiera sufrir el afectado con motivo de la ejecución de dichas sanciones no es definitiva, pues en caso de que le resulte favorable lo decidido en el recurso de revocación o en el juicio contencioso administrativo, será restituido en el goce de los derechos de que hubiere sido privado por la ejecución de esas sanciones, conforme a los artículos 21, 27 y 28 de la Ley citada, por lo que aun cuando se haya efectuado la ejecución de la sanción, ésta no se consuma de un modo irreparable y no quedan sin materia los mencionados medios de defensa.

También se señala que en relación a los servidores públicos de base, la suspensión y la destitución se ejecutarán por el titular de la dependencia o entidad correspondiente, conforme a las causales de suspensión, cesación del cargo o rescisión de la relación de trabajo y de acuerdo a los procedimientos previstos en la legislación aplicable.

A su vez, las sanciones económicas que se impongan constituirán créditos fiscales a favor del Erario Federal, se harán efectivas mediante el procedimiento administrativo de ejecución, tendrán la prelación prevista para dichos créditos y se sujetarán en todo a las disposiciones fiscales aplicables.

Como se observará de lo antes expuesto, para resolver sobre la existencia de una responsabilidad administrativa en que incurra un servidor público, es menester que la autoridad administrativa, ya sea la Secretaría de la Función Pública o algún Órgano Interno de Control (igualmente denominado como Contraloría Interna), en donde labora dicho servidor, acaten las siguientes dos etapas generales:

- a)** La de investigación, prevista en el artículo 20.
- b)** La implementación del procedimiento administrativo disciplinario, contemplado en el artículo 21, con la consiguiente resolución sobre la aplicación de una sanción o no.

Además, se estima que la responsabilidad administrativa de los servidores públicos conlleva a:⁴²³

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Agosto de 2007. Página: 648. Tesis: 2a. CIII/2007. Tesis Aislada. Matéria[s]: Constitucional, Administrativa)

⁴²³ R. M. ARRIAGA ESCOBEO. *Manual de Derecho Administrativo I*, México; Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2008, p. 148.

- El acatamiento de diversos principios no jurídicos, los cuales tienen relevancia en la función pública, como los son: la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia.
- Que su regulación es de índole Federal, Estatal y Municipal, y en consecuencia pueden incurrir en este tipo de responsabilidad todos los servidores públicos de los tres niveles de gobierno.

4.3.2 Breves aspectos históricos de la autoridad competente.

Se estima que el régimen iniciado en 1982, consideró apropiado perfeccionar los sistemas de manejo de los recursos del Estado Mexicano, así como fortalecer los mecanismos de control y vigilancia de tales recursos, luego entonces para cumplir con el objetivo de que el Ejecutivo Federal fuese el patrón de conducta, se plasmó la creación de la Secretaría de la Contraloría General de la Federación.⁴²⁴

A partir del 1 de enero de 1983, de manera que se sistematizó y robustecieron las diversas facultades de fiscalización, control y evaluación de la Administración Pública Federal, fungiendo dicha Secretaría como el órgano central de control e instituyéndose como dependencia globalizadora de los sistemas de control interno del ejercicio gubernamental.⁴²⁵

⁴²⁴ En el programa de reorganización del Gobierno Federal, se destaca la creación de una institución diseñada bajo fórmulas de una política claramente establecida: combatir la corrupción y expiar a la Administración Pública Mexicana de las faltas del pasado.

Aunque, confiar a la Secretaría de la Contraloría General de la Federación, la mera función de moralización de los funcionarios públicos y por extensión a encabezar la persecución legal de los culpables, sólo proporciona una parte del panorama. Tal Secretaría, fue más que eso, ya que encaminó su funcionamiento al mejor rendimiento de la organización administrativa, así como de un desempeño superior de los servidores públicos, de quienes se esperará que su único interés sea la función pública, lo cual estará por encima de sus intereses personales.

La mencionada Secretaría, tiene su antecedente en el Departamento de Contraloría, el cual se originó con la Revolución de 1910 y por ende de la Constitución de 1917, extinguiéndose cuando la propia Revolución alcanzó su fase crucial con el entonces Presidente Lázaro Cárdenas del Río.

(Véase O. GUERRERO. "El departamento de contraloría 1917-1933". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 583)

⁴²⁵ J. T. LANZ CÁRDENAS. *La Contraloría y el control interno en México ...*, op. cit., pp. 465 y 495.

Es de mencionarse que se reformó la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, adicionándose un artículo 32 bis, de acuerdo a la publicación del Diario Oficial de la Federación el 29 de diciembre de 1982.

En la “Exposición de Motivos” de la LFRSP se instauró que la entonces Secretaría de la Contraloría General de la Federación, se creó como autoridad centralizada y especializada para vigilar el cumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, identificando las responsabilidades administrativas en que hayan incurrido, con la consiguiente aplicación de la sanción disciplinaria. Lo anterior motivó a que se catalogara a dicha Secretaría como la globalizadora del control de la Administración Pública Federal.⁴²⁶

Se destaca, que el legislador tuvo la intención, y así la plasmó, que cada dependencia o entidad de la administración, contara con órganos de control interno, facultados para llevar a cabo los procedimientos de determinación de responsabilidades de los servidores públicos y, en algunos casos, previo acuerdo del superior jerárquico, imponer la sanción correspondiente. Dicho esquema trajo aparejada una serie de consecuencias, la mayoría de las veces no deseable, como lo eran, entre otras:

- La dependencia jerárquica del órgano fiscalizador al fiscalizado.
- La falta de coordinación entre la dependencia encargada del control interno de la Administración Pública Federal, y las diversas contralorías internas de cada dependencia o entidad.
- En el reglamento interior de cada dependencia o entidad, se detallaban las funciones de su contraloría interna.
- La provocación de una dispersión en la regulación de las atribuciones de las contralorías internas.

⁴²⁶ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos ...*, op. cit., pp. 164 y 165.

Como consecuencia de lo anterior, el Ejecutivo Federal correspondiente al sexenio 1994-2000, envió iniciativas al Congreso de la Unión, para reformar diversas Leyes, con la finalidad de dotar de más atribuciones a la entonces Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo.⁴²⁷

En el sexenio siguiente, se volvió a cambiar la denominación de la citada Secretaría, para quedar como la Secretaría de la Función Pública, denominación que hasta la fecha sigue teniendo.⁴²⁸

⁴²⁷ J. A. GARCÍA CÁCERES. “Algunas reflexiones respecto de la existencia jurídica de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal”. Contenido en Tribunal Fiscal de la Federación VII Reunión Nacional de Magistrados. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 1998, pp. 166 y 167.

⁴²⁸ El jueves 10 de abril de 2003, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se expide la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal; se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal y la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal; y se adiciona la Ley de Planeación”, en el que de acuerdo al Artículo Segundo se cambió la denominación de dicha Secretaría, con la reforma de los artículos 26 y 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

La referida reforma entró en vigor el 11 de abril de 2003, conforme al artículo Tercero Transitorio.

4.3.3 La Secretaría de la Función Pública.

4.3.3.1 Su naturaleza jurídica.

Actualmente, la Secretaría de la Función Pública (SFP) ostenta la globalización del “control” de la Administración Pública Federal y la consiguiente aplicación del régimen disciplinario.

En consecuencia, con fundamento en el artículo 4 de la LFRASP y la fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la SFP se encuentra todavía facultada para ejecutar el procedimiento administrativo disciplinario en su totalidad, a través de los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los Órganos Internos de Control (denominados también como Contralorías Internas) de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, quienes pueden ser designados y removidos libremente por la SFP, al depender jerárquica y funcionalmente de ésta.

4.3.3.2 Análisis de su dependencia del Ejecutivo Federal.

De acuerdo a lo dispuesto por el artículo 89, fracción II de la Constitución, una de las facultades del Presidente de la República, es la de nombrar y remover libremente a los Secretarios de Estado, sin someter el nombramiento o remoción a alguna de las Cámaras que integran el Congreso de la Unión.

Además, siguiendo el artículo 2 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, para el ejercicio de sus atribuciones y el despacho de los negocios del orden administrativo encomendados al Ejecutivo Federal, éste contará con las Secretarías de Estado, que forman parte de la Administración Pública Federal Centralizada.

Posteriormente, en el artículo 26 de la Ley Orgánica en cuestión, se realiza una enumeración de las Secretarías existentes a nivel Federal, con que cuenta el Ejecutivo de la Unión, entre las cuales se encuentra la SFP de una lista de 18 Secretarías.⁴²⁹

Asimismo, el artículo 1 del Reglamento Interior de la SFP, dispone que ésta, como dependencia del Poder Ejecutivo Federal, tiene a su cargo el desempeño de las atribuciones y facultades que le encomiendan la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y demás ordenamientos legales aplicables en la materia; la Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público; la Ley de Obras Públicas y

⁴²⁹ Las otras Secretarías son las siguientes: Secretaría de Gobernación; Secretaría de Relaciones Exteriores; Secretaría de la Defensa Nacional; Secretaría de Marina; Secretaría de Seguridad Pública; Secretaría de Hacienda y Crédito Público; Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de Energía; Secretaría de Economía; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Comunicaciones y Transportes; Secretaría de Educación Pública; Secretaría de Salud; Secretaría del Trabajo y Previsión Social; Secretaría de la Reforma Agraria y Secretaría de Turismo.

Servicios Relacionados con las Mismas; la Ley General de Bienes Nacionales; la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y otras leyes, reglamentos, decretos, acuerdos y órdenes del Presidente de la República..

De lo anterior, se desprende que el Ejecutivo Federal es el titular principal e indiscutible de la facultad de aplicación del régimen administrativo disciplinario, delegando su ejercicio en la SFP. Misma que se encuentra en forma directa a su estricto acatamiento constitucional, legal y reglamentario.

4.3.3.3 Sus funciones competenciales.

Se argumenta que el objetivo principal de la SFP, consiste en ser el órgano de la Administración Pública Federal -por delegación directa del Ejecutivo Federal-, el facultado para verificar el debido cumplimiento de las funciones de las Dependencias, Entidades, Procuraduría General de la República integrantes de la mencionada Administración.⁴³⁰

Atribuyéndole la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal en su artículo 37, diversas funciones, que deben ir encaminadas al cumplimiento de sus objetivos, entre ellos, el vinculado al ejercicio del régimen administrativo disciplinario:

I. Organizar y coordinar el sistema de control y evaluación gubernamental; inspeccionar el ejercicio del gasto público federal y su congruencia con los presupuestos de egresos; coordinar, conjuntamente con la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la evaluación que permita conocer los resultados de la aplicación de los recursos públicos federales, así como concertar con las dependencias y entidades de la administración pública federal y validar los indicadores de gestión, en los términos de las disposiciones aplicables;

II. Expedir las normas que regulen los instrumentos y procedimientos de control de la Administración Pública Federal, para lo cual podrá requerir de las dependencias competentes, la expedición de normas complementarias para el ejercicio del control administrativo;

⁴³⁰ Es de mencionarse, que se establecen como objetivos anexos de dicha Secretaría, los siguientes:

- a) Promover la cultura de la legalidad y el aprecio por la rendición de cuentas.
- b) Ampliar la cobertura, impacto y efecto preventivo de la fiscalización ala gestión pública.
- c) Inhibir y sancionar las prácticas corruptas.
- d) Articular estructuras profesionales, eficientes y eficaces del gobierno.

III. Vigilar el cumplimiento de las normas de control y fiscalización así como asesorar y apoyar a los órganos de control interno de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

IV. Establecer las bases generales para la realización de auditorías en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como realizar las auditorías que se requieran a las dependencias y entidades en sustitución o apoyo de sus propios órganos de control;

V. Vigilar el cumplimiento, por parte de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, de las disposiciones en materia de planeación, presupuestación, ingresos, financiamiento, inversión, deuda, patrimonio, fondos y valores;

VI. Organizar y coordinar el desarrollo administrativo integral en las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, a fin de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, buscando en todo momento la eficacia, buscando en todo momento la eficacia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa. Para ello, podrá realizar o encomendar las investigaciones, estudios y análisis necesarios sobre estas materias, y dictar las disposiciones administrativas que sean necesarias al efecto, tanto para las dependencias como para las entidades de la Administración Pública Federal;

VI bis. Dirigir, organizar y operar el Sistema de Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal en los términos de la Ley de la materia, dictando las resoluciones conducentes en los casos de duda sobre la interpretación y alcances de sus normas;

VII. Realizar, por sí o a solicitud de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público o de la coordinadora del sector correspondiente, auditorías y evaluaciones a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, con el objeto de promover la eficiencia en su gestión y propiciar el cumplimiento de los objetivos contenidos en sus programas;

VIII. Inspeccionar y vigilar, directamente o a través de los órganos de control, que las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal cumplan con las normas y disposiciones en materia de sistemas de registro y contabilidad,

contratación y remuneraciones de personal, contratación de adquisiciones, arrendamientos, servicios, y ejecución de obra pública, conservación, uso, destino, afectación, enajenación y baja de bienes muebles e inmuebles, almacenes y demás activos y recursos materiales de la Administración Pública Federal;

IX. Opinar, previamente a su expedición, sobre los proyectos de normas de contabilidad y de control en materia de programación, presupuestación, administración de recursos humanos, materiales y financieros, así como sobre los proyectos de normas en materia de contratación de deuda y de manejo de fondos y valores que formule la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

X. Designar a los auditores externos de las entidades, así como normar y controlar su desempeño;

XI. Designar, para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamentales, delegados de la propia Secretaría ante las dependencias y órganos desconcentrados de la Administración Pública Federal centralizada, y comisarios en los órganos de gobierno o vigilancia de las entidades de la Administración Pública Paraestatal;

XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al Titular de dicha Secretaría;

XIII. Colaborar con la Contaduría Mayor de Hacienda para el establecimiento de los procedimientos necesarios que permitan a ambos órganos el mejor cumplimiento de sus respectivas responsabilidades;

XIV. Informar periódicamente al Ejecutivo Federal, sobre el resultado de la evaluación respecto de la gestión de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de aquellas que hayan sido objeto de fiscalización, e informar a las autoridades competentes, cuando proceda del resultado de tales intervenciones y, en su caso, dictar las acciones que deban desarrollarse para corregir las irregularidades

detectadas;

XV. Recibir y registrar las declaraciones patrimoniales que deban presentar los servidores públicos de la Administración Pública Federal, y verificar su contenido mediante las investigaciones que fueren pertinentes de acuerdo con las disposiciones aplicables;

XVI. Atender las quejas e inconformidades que presenten los particulares con motivo de convenios o contratos que celebren con las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, salvo los casos en que otras leyes establezcan procedimientos de impugnación diferentes;

XVII. Conocer e investigar las conductas de los servidores públicos, que puedan constituir responsabilidades administrativas; aplicar las sanciones que correspondan en los términos de ley y, en su caso, presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándose para tal efecto la colaboración que le fuere requerida;

XVIII. Aprobar y registrar las estructuras orgánicas y ocupacionales de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y sus modificaciones; previo dictamen presupuestal favorable de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público;

XVIII bis. Establecer normas y lineamientos en materia de planeación y administración de personal;

XIX. Establecer normas, políticas y lineamientos en materia de adquisiciones, arrendamientos, desincorporación de activos, servicios y obras públicas de la Administración Pública Federal;

XX. Conducir la política inmobiliaria de la Administración Pública Federal salvo por lo que se refiere a las playas, zona federal marítimo terrestre, terrenos ganados al mar o cualquier depósito de aguas marítimas y demás zonas federales;

XXI. Expedir normas técnicas, autorizar y, en su caso, proyectar, construir, rehabilitar, conservar o administrar, directamente o a través de terceros, los edificios públicos y, en general, los bienes inmuebles de la Federación, a fin de obtener el mayor provecho del uso y goce de los mismos. Para tal efecto, la Secretaría podrá coordinarse con estados y municipios, o bien con los particulares y con otros países;

XXII. Administrar los inmuebles de propiedad federal, cuando no estén asignados a alguna dependencia o entidad;

XXIII. Regular la adquisición, arrendamiento, enajenación, destino o afectación de los bienes inmuebles de la Administración Pública Federal y, en su caso, representar el interés de la Federación; así como expedir las normas y procedimientos para la formulación de inventarios y para la realización y actualización de los avalúos sobre dichos bienes que realice la propia Secretaría, o bien, terceros debidamente autorizados para ello;

XXIV. Llevar el registro público de la propiedad inmobiliaria federal y el inventario general correspondiente;

XXIV bis. Reivindicar los bienes propiedad de la nación, por conducto del Procurador General de la República;

XXV. Formular y conducir la política general de la Administración Pública Federal para establecer acciones que propicien la transparencia en la gestión pública, la rendición de cuentas y el acceso por parte de los particulares a la información que aquélla genere;

XXVI. Promover las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico, y

XXVII. Las demás que le encomienden expresamente las leyes y reglamentos.

De lo antes expuesto, se vislumbra que sólo una función está directamente ligada a las autoridades facultadas para aplicar el régimen administrativo disciplinario, siendo la fracción XII:

“XII. Designar y remover a los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal y de la Procuraduría General de la República, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, quienes dependerán jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tendrán el carácter de autoridad y realizarán la defensa jurídica de las resoluciones que emitan en la esfera administrativa y ante los Tribunales Federales, representando al

Titular de dicha Secretaría;”⁴³¹

En dicha fracción, se alude a la dependencia jerárquica y funcional en forma estricta, en que se encuentran las dependencias, entidades y la Procuraduría, hacia la SFP.

⁴³¹ Como ya se vislumbró, en lugar de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, la actual denominación corresponde a la Secretaría de la Función Pública.

4.3.3.4 Las autoridades dependientes.

Anteriormente, los Órganos Internos de Control eran órganos dependientes de las propias dependencias (incluyendo sus organismos desconcentrados), entidades y Procuraduría General de la República, a las que pertenecían, encontrándose limitadas sus funciones y capacidad de decisión.

Sin embargo, con motivo de una reforma legal, pasaron a ser órganos dependientes de la SFP ⁴³², según se desprende de la interpretación de lo

⁴³² En este tema, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa ha indicado lo siguiente:

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CONTRALOR INTERNO EN LA PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA, DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.- ES COMPETENTE PARA INVESTIGAR Y FINCAR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.-

Conforme a lo dispuesto en el artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, en relación con el diverso artículo 26 del Reglamento Interno de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, el titular de los órganos internos de control, como lo es el Contralor Interno en la Procuraduría General de la República, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene facultades para investigar y fincar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer las sanciones aplicables en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de donde deriva su facultad para tramitar el procedimiento a que se refiere el artículo 64 de dicha Ley, así como para imponer las sanciones que correspondan en los términos del mismo ordenamiento, como lo es la inhabilitación impuesta a un servidor público por el término de un año, para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público. Lo anterior se corrobora por lo dispuesto en el artículo 60 de la citada Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, que establece que la contraloría interna de cada dependencia o entidad será competente para imponer sanciones disciplinarias. (5)

(Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 3. Marzo 2001. Tesis: V-P-SS-17. Página: 39)

RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS.

CONTRALORÍA INTERNA EN LA SECRETARÍA DE AGRICULTURA, GANADERÍA Y DESARROLLO RURAL, DEPENDIENTE DE LA SECRETARÍA DE CONTRALORÍA Y DESARROLLO ADMINISTRATIVO.- EL TITULAR DEL ÁREA DE RESPONSABILIDADES ADSCRITO A AQUÉLLA, ES COMPETENTE PARA INVESTIGAR Y FINCAR RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS.-

Conforme a lo dispuesto en los artículos 2 y 26 del Reglamento Interior de la

establecido en fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.⁴³³

En concordancia, dichos Órganos Internos de Control de la Administración Pública Federal, dependen orgánicamente y son supervisados por la “Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control”, quien conforme a lo instaurado en el artículo 9 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública⁴³⁴, a su Coordinador General le corresponde el ejercicio de las siguientes facultades:⁴³⁵

Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, en relación con el diverso artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, el titular del área de responsabilidades, dependiente de la Contraloría Interna en la Secretaría de Agricultura, Ganadería y Desarrollo Rural, de la Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo, tiene facultades para iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar, e imponer, en su caso, las sanciones de conformidad con lo previsto en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, de donde se desprende su facultad para tramitar el procedimiento a que se refiere el artículo 64 de dicha Ley, así como para imponer las sanciones que correspondan en los términos del mismo ordenamiento, como lo es la inhabilitación impuesta a un servidor público, para desempeñar empleo, cargo o comisión en el servicio público. (10)

(Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 7. Julio 2001. Tesis: V-P-SS-49. Página: 59)

⁴³³ La referida autonomía, como se ha observado queda supeditada a final de cuentas a la voluntad *sine quanon* de la SFP.

⁴³⁴ El Reglamento en cuestión se publicó recientemente en el Diario oficial de la Federación el 15 de abril de 2009.

⁴³⁵ A su vez, se suele plantear como objetivo de la mencionada Coordinación General, el siguiente:

“Garantizar que los Órganos de Vigilancia y Control contribuyan a reducir los riesgos de corrupción y transparentar la Administración Pública Federal, así como a eficientar la operación de ésta mediante una adecuada relación con las dependencias, entidades, órganos desconcentrados y la Procuraduría General de la República, con un enfoque preventivo del control, una correcta vigilancia de la gestión pública y una efectiva aplicación de medidas correctivas.”

I. Coordinar y supervisar a los delegados, subdelegados y comisarios públicos, así como interrelacionarlos con el Secretario y las unidades administrativas de la Secretaría;

II. Coordinar y supervisar a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, e interrelacionarlos con el Secretario por sí o a través de los delegados, subdelegados y comisarios públicos;

III. Dirigir la actuación y evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y los titulares de los órganos internos de control, con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario, así como evaluar la actuación y desempeño de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, para lo cual tomará en cuenta el cumplimiento de los objetivos establecidos por los Subsecretarios;

IV. Proponer al Secretario las políticas, lineamientos, modelos y mecanismos para dirigir y coordinar la actuación y evaluar el desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control, y de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, previa opinión de las unidades administrativas competentes de la Secretaría;

V. Proponer al Secretario las políticas, lineamientos y mecanismos para el desarrollo organizacional de los órganos de vigilancia y control;

VI. Aprobar los programas de trabajo de delegados y comisarios públicos con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario;

VII. Aprobar Opinar sobre los programas de trabajo de los titulares de los órganos internos de control con base en las políticas y prioridades que dicte el Secretario;

VIII. Administrar el modelo integral de dirección y evaluación del desempeño de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y titulares de las áreas que integran dichos órganos;

IX. Someter a la consideración del Secretario, la designación y, en su caso, la remoción de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades y mantener actualizado el catálogo respectivo;

X. Promover, previo acuerdo del Secretario, ante los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento o modificación de las estructuras orgánicas y ocupacionales de los órganos internos de control, atendiendo a las necesidades del servicio y a las políticas y prioridades de la Secretaría, con el apoyo de la Oficialía Mayor;

XI. Opinar, con el apoyo de la Oficialía Mayor, sobre la creación o modificación a las estructuras de los órganos internos de control, previo al trámite ante la Unidad de Política de Recursos Humanos de la Administración Pública Federal;

XII. Entregar los nombramientos a los titulares de los órganos internos de control y a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de dichos órganos, así como a los delegados, subdelegados y comisarios públicos y brindarles el apoyo necesario en la toma de posesión de sus cargos, notificando a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría las referidas designaciones;

XIII. Coordinar y verificar la elaboración de los informes y reportes que deban rendir los delegados, subdelegados y comisarios públicos, sobre el desempeño de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme al marco jurídico aplicable;

XIV. Promover las adecuaciones y mejoras a la normativa, instrumentos de control y evaluación y a los programas institucionales, con el fin de asegurar las políticas y prioridades de la Secretaría;

XV. Determinar, con el apoyo de otras unidades administrativas competentes de la Secretaría, las necesidades de capacitación de los delegados, subdelegados, comisarios públicos, titulares de los órganos internos de control y de sus respectivas áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, así como coordinar y promover dicha capacitación;

XVI. Dirigir y coordinar la participación de los delegados, subdelegados, comisarios públicos y titulares de los órganos internos de control y de los titulares de las áreas que integran dichos órganos, según corresponda conforme al ámbito de sus respectivas atribuciones, en la vigilancia y evaluación de las acciones que se realicen en cumplimiento a los programas que deriven del Plan Nacional de Desarrollo, en materia de transparencia, rendición de cuentas, combate a la corrupción y mejora de la gestión gubernamental;

XVII. Presentar al Secretario propuestas de sectorización de los órganos de vigilancia y control en las dependencias, las entidades y la Procuraduría;

XVIII. Elaborar conjuntamente con las Subsecretarías el programa anual de visitas de inspección a los órganos internos de control, para constatar la debida atención y trámite de los asuntos relativos a las materias de sus respectivas competencias. Lo anterior, sin perjuicio de las atribuciones que en términos de este Reglamento competen a las unidades administrativas para supervisar las funciones de los titulares de los referidos órganos, así como de los titulares de las áreas de quejas, auditorías y responsabilidades;

XIX. Realizar visitas de inspección a las actividades de los órganos de vigilancia y control, así como dar seguimiento a las medidas preventivas o, en su caso, correctivas que deriven de las mismas;

XX. Integrar el proyecto de lineamientos generales para la formulación de los programas de trabajo de los órganos internos de control para su expedición por el Secretario, atendiendo lo dispuesto en la fracción VII del artículo 7 de este Reglamento, y

XXI. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomiende el Secretario.

También, se establece que el mencionado Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control, tiene igualmente, las facultades que el artículo 48 de este Reglamento confiere a los Directores Generales.

Además, el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control se auxiliará por los Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores y Jefes de Departamento, así como del personal técnico y administrativo que determine el Secretario y que las necesidades del servicio requieran, siempre que figuren en el presupuesto de la Secretaría.

Un aspecto a destacar es lo esgrimido en la Exposición de Motivos del “Decreto por el que se reforman la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades de las Entidades Paraestatales y la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos”, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 24 de diciembre de 1996, en donde se señaló que uno de los objetivos del Plan Nacional de Desarrollo 1995-2000, consistió en la reestructuración del sistema de control interno del Poder Ejecutivo, mediante la asignación de autonomía a los citados órganos, para el desarrollo de sus funciones.⁴³⁶

Es de mencionarse, que las llamadas Contralorías, ponen en ejecución una tutela jurídico-económica, misma que abarca los aspectos de legalidad de los actos administrativos (desde la génesis de éstos y a través de su desarrollo), mediante el control que se efectúa en las diversas etapas que el acto tiene necesariamente que sufrir, y también una vez que éste se ha consumado.⁴³⁷

Respecto a las funciones de los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, éstas van encaminadas a los siguientes elementos administrativos de trascendencia:⁴³⁸

- a) El control administrativo, a través de la implementación de planes, programas y normas, tendientes al mejoramiento del servicio público.
- b) La práctica de auditorías.

⁴³⁶ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos* ..., op. cit., pp. 166 y 167.

⁴³⁷ PORTAL, A. “El sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado de otros países”. Contenido en los: Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal, tomo II. Coordinador S. García Ramírez. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, p. 224.

⁴³⁸ S. M. ORTIZ SOLTERO. *Responsabilidades legales* ..., op. cit., p. 162.

- c) Precisar la existencia de responsabilidades administrativas en que pueden incurrir los servidores públicos federales, adscritos a la dependencia o entidad a la que pertenece la respectiva Contraloría Interna, mediante la instauración del procedimiento administrativo disciplinario y, en su caso, la aplicación de las correspondientes sanciones.

4.3.3.4.1 Su naturaleza jurídica.

Las Contralorías Internas u Órganos Internos de Control existen en cada dependencia, entidad, organismo desconcentrado y Procuraduría General de la República.

Al mismo tiempo, como ya se ha visto anteriormente, son controladas en forma directa y estricta por la SFP, a través de la “Coordinación General de Órganos de Vigilancia y Control”

Asimismo, en la referida fracción XII del artículo 37 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, se desprende que los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de los órganos internos de control son designados y removidos exclusivamente por la SFP.

En concordancia, en el párrafo segundo del artículo 60 del Reglamento Interior de la SFP, se advierte que ésta designará para el mejor desarrollo del sistema de control y evaluación gubernamental, a los titulares de los órganos internos de control en las dependencias, órganos desconcentrados, Procuraduría General de la República, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria, y fideicomisos públicos, así como a los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades de tales órganos, en los términos a que se refiere el artículo 37, fracción XII de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

A su vez, en el primer párrafo del artículo 82 del Reglamento Interior en cuestión, se alude que para la atención de los asuntos y la sustanciación de los procedimientos a su cargo, los titulares de los órganos internos de control, así como los de las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades,

se auxiliarán del personal adscrito a los propios órganos internos de control.

Considerándose que los denominados “altos funcionarios” son designados por la SFP, con la finalidad de que se mantengan al margen de la influencia de la dependencia o entidad a la que pertenezca la Contraloría Interna.⁴³⁹

De lo antes expuesto, se deriva la existencia de una bipolaridad en cuanto a la adscripción de los “altos funcionarios” y demás servidores públicos; lo que conlleva a una dispersión de control en cuando a los recursos humanos.⁴⁴⁰

Aún lo anterior, el salario que perciben los “altos funcionarios” y los demás servidores públicos, es acorde a los niveles que perciben los servidores públicos de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República a la que están adscritos laboralmente.

Cabe hacer mención, de lo expresado en la “Exposición de Motivos” de la LFRASP, en relación a este punto:⁴⁴¹

- Derivado del esencial dinamismo de la organización de las funciones del Estado, se ampliará el espectro de las autoridades competentes para aplicar la Ley, en concordancia con las reformas efectuadas en diferentes años a la Constitución y a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, entre otros ordenamientos legales.

⁴³⁹ S. M. ORTIZ SOLTERO. *Responsabilidades legales* ..., op. cit., pp. 162 y 163.

⁴⁴⁰ Siguiendo lo anterior, surge la interrogante de saber ¿qué sucede con los demás servidores públicos?. Esta interrogante se responde con lo que está sucediendo en la realidad, siendo los demás servidores públicos designados y removidos por los denominados “altos mandos” de las Contralorías, pero formalmente son parte integrante de la dependencia, entidad o Procuraduría General de la República a la que pertenecen, es decir, los contralores internos y los titulares de las áreas de auditoría, de quejas y de responsabilidades de las Contralorías Internas se encuentran formalmente adscritos a la SFP, mientras que los demás servidores públicos lo están al órgano donde se encuentra cada Contraloría, aún cuando éstos son designados y removidos por los “altos mandos”.

⁴⁴¹ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Año IV. Número 724 ..., op. cit.

- Se incluye como autoridades competentes para aplicar la Ley, entre otras, a los Contralores Internos y a los Titulares de las Áreas de Auditoría, de Quejas y de Responsabilidades de los Órganos Internos de Control de las dependencias, órganos administrativos desconcentrados y de la Procuraduría General de la República, así como de los Órganos de Control Interno de las entidades paraestatales de la Administración Pública Federal, a los Tribunales Agrarios, al Instituto Federal Electoral y a la Auditoría Superior de la Federación.

4.3.3.4.2 Sus funciones.

Se estima a los Órganos Internos de Control afectos a las diversas dependencias, entidades y Procuraduría General de la República, como los órganos que sancionan a los servidores públicos federales, debido al incumplimiento de sus funciones, al actuar en contra de los principios de legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia. Sin embargo, también tiene una función normativa de prevención, mediante la realización de auditorías, con la finalidad de vigilar y promover el cumplimiento de las funciones correspondientes.⁴⁴²

Asimismo, las funciones de las Contralorías Internas se derivan de las facultades atribuidas a los titulares de los Órganos Internos de Control y de sus servidores públicos dependientes en forma directa, quienes son los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas.

La mayoría de las facultades se relacionan con el ejercicio del régimen administrativo disciplinario, la cuales se establecen en los artículos 79 y 80 del Reglamento Interior de la SFP, como a continuación se señala:

→ Conforme al artículo 79, los titulares de los Órganos Internos de Control tienen las siguientes facultades:

I. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos y darles seguimiento; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades, con excepción de las que conozca la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación

⁴⁴² M. T. MONJARDÍN GUTIÉRREZ. "La lucha contra la corrupción en el SAT". Contenido en la Revista ExpréSATe. Año 2. Número 10, enero de 2000. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Servicio de Administración Tributaria (SAT), 2000, p. 24.

de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;

II. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias, las entidades o la Procuraduría;

III. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley del Servicio de Tesorería de la Federación y su Reglamento, salvo los que sean competencia de la Dirección General de Responsabilidades y Situación Patrimonial;

IV. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos;

V. Emitir las resoluciones que correspondan respecto de los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones emitidas por los titulares de las áreas de responsabilidades en los procedimientos de inconformidad, investigaciones de oficio y sanciones a licitantes, proveedores y contratistas previstos en las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma;

VI. Llevar los procedimientos de conciliación previstos en las leyes en materia de adquisiciones, arrendamientos y servicios del sector público y de obra pública y servicios relacionados con la misma, en los casos en que el Secretario así lo determine, sin perjuicio de que los mismos podrán ser atraídos mediante acuerdo del Titular de la Secretaría;

VII. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control;

VIII. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la Secretaría, y aquellas que en la materia expidan las dependencias, las entidades y la Procuraduría, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados;

IX. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección e informar de su resultado a la Secretaría, así como a los responsables de las áreas auditadas y a los titulares de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, y apoyar, verificar y evaluar las acciones que promuevan la mejora de su gestión.

Las auditorías, investigaciones y visitas de inspección señaladas podrán llevarse a cabo por los propios titulares o por conducto de sus respectivas áreas de quejas, auditoría interna y auditoría, desarrollo y mejora de la gestión pública o bien, en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización;

X. Coordinar la formulación de los proyectos de programas y presupuesto del órgano interno de control correspondiente y proponer las adecuaciones que requiera el correcto ejercicio del presupuesto;

XI. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público del propio órgano interno de control que el titular de éste determine, los hechos de que tengan conocimiento y que puedan ser constitutivos de delitos o, en su caso, solicitar al área jurídica de las dependencias, las entidades o la Procuraduría, la formulación de las querellas a que haya lugar, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;

XII. Requerir a las unidades administrativas de la dependencia o entidad que corresponda o la Procuraduría la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

XIII. Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a los lineamientos emitidos por la Secretaría, y

XIV. Las demás que las disposiciones legales y administrativas les confieran y las que les encomienden el Secretario y el Coordinador General de Órganos de Vigilancia y Control.

→ Mientras que el artículo 80 del Reglamento Interior en cita, indica las facultades de los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los órganos internos de control, tienen en el ámbito de la dependencia, de sus órganos desconcentrados o entidad en la que sean designados o de la Procuraduría General de la República, sin perjuicio de las que corresponden a los titulares de dichos órganos, en los siguientes términos:

I. Titulares de las Áreas de Responsabilidades:

- 1.** Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;
- 2.** Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;
- 3.** Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al Secretario;
- 4.** Recibir, instruir y resolver las inconformidades interpuestas por los actos que contravengan las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma, con excepción de aquéllas que deba conocer la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas, por acuerdo del Secretario;

5. Iniciar, instruir y resolver el procedimiento de investigaciones de oficio, si así lo considera conveniente por presumir la inobservancia de las disposiciones contenidas en las disposiciones mencionadas en el numeral anterior;

6. Tramitar, instruir y resolver los procedimientos administrativos correspondientes e imponer las sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las disposiciones jurídicas en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma e informar a la Dirección General de Controversias y Sanciones en Contrataciones Públicas sobre el estado que guarde la tramitación de los expedientes de sanciones que sustancie, con excepción de los asuntos que aquélla conozca;

7. Tramitar los procedimientos de conciliación en materia de adquisiciones, arrendamientos, servicios, obra pública y servicios relacionados con la misma derivados de las quejas que presenten los proveedores o contratistas por incumplimiento a los contratos o pedidos celebrados por las dependencias, las entidades y la Procuraduría, en los casos en que por acuerdo del Secretario así se determine.

Para efecto de lo anterior, podrán emitir todo tipo de acuerdos, así como presidir y conducir las sesiones de conciliación y llevar a cabo las diligencias, requerimientos, citaciones, notificaciones y prevenciones a que haya lugar;

8. Instruir los recursos de revisión que se hagan valer en contra de las resoluciones de inconformidades e investigaciones de oficio, así como en contra de las resoluciones por las que se impongan sanciones a los licitantes, proveedores y contratistas en los términos de las leyes de la materia y someterlos a la resolución del titular del órgano interno de control;

9. Formular requerimientos, llevar a cabo los actos necesarios para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y

10. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

II. Titulares de las Áreas de Auditoría:

a) De Auditoría Interna:

- 1.** Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría u otras instancias externas de fiscalización, las auditorías y visitas de inspección que les instruya el titular del órgano interno de control, así como suscribir el informe correspondiente y comunicar el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección al titular del órgano interno de control, a la Secretaría y a los responsables de las áreas auditadas;
- 2.** Ordenar y realizar por sí o en coordinación con las unidades administrativas de la Secretaría o con aquellas instancias externas de fiscalización que se determine, las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requieran para determinar si las dependencias, las entidades y la Procuraduría, cumplen con la normatividad, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas, y evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo;
- 3.** Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;
- 4.** Requerir a las unidades administrativas de las dependencias, las entidades y la Procuraduría la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
- 5.** Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en la materia se deban incorporar al programa anual de auditoría y control de dicho órgano;
- 6.** Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y

7. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente;

b) De Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública:

1. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la Secretaría, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;

2. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;

3. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias, las entidades y la Procuraduría;

4. Promover y asegurar el desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, mediante la implementación e implantación de acciones, programas y proyectos en esta materia;

5. Participar en el proceso de planeación que desarrolle la institución en la que sean designados, para el establecimiento y ejecución de compromisos y acciones de mejora de la gestión o para el desarrollo administrativo integral, conforme a las estrategias que establezca la Secretaría;

6. Brindar asesoría en materia de mejora y modernización de la gestión en las instituciones en que se encuentren designados, en temas como:

- a) Planeación estratégica;
- b) Trámites, Servicios y Procesos de Calidad;
- c) Atención y Participación Ciudadana;
- d) Mejora Regulatoria Interna y hacia particulares;

⁴⁴³ Se aclara que cuando en un Órgano Interno de Control no coexistan el Titular del Área de Auditoría Interna y el de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, el Reglamento en cuestión dispone que el servidor público que se desempeñe como Titular del Área de Auditoría ejercerá la totalidad de las atribuciones establecidas.

- e)** Gobierno Digital;
- f)** Recursos Humanos, Servicio Profesional de Carrera y Racionalización de Estructuras;
- g)** Austeridad y disciplina del gasto, y
- h)** Transparencia y rendición de cuentas.

Para efectos del párrafo anterior, los titulares de las áreas de Auditoría para Desarrollo y Mejora de la Gestión Pública, realizarán o podrán encomendar investigaciones, estudios y análisis, para asesorar a las instituciones en los temas señalados;

7. Participar en los Comités Técnicos de Selección de las dependencias sujetas a la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal;

8. Promover en el ámbito de las dependencias, las entidades y la Procuraduría el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;

9. Proponer al titular del órgano interno de control las intervenciones que en materia de evaluación y de control se deban integrar al Programa Anual de Trabajo;

10. Impulsar y dar seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública, así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones derivadas de dichos programas o estrategias;

11. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias, las entidades y la Procuraduría para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;

12. Realizar diagnósticos y opinar sobre el grado de avance y estado que guardan las dependencias, las entidades y la Procuraduría en materia de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública;

- 13.** Promover el fortalecimiento de una cultura orientada a la mejora permanente de la gestión institucional y de buen gobierno, al interior de las dependencias, las entidades y la Procuraduría, a fin de asegurar el cumplimiento de la normativa, metas y objetivos;
- 14.** Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;
- 15.** Requerir a las unidades administrativas de la institución en la que sean designados, la información que se requiera para la atención de los asuntos en las materias de su competencia;
- 16.** Establecer acciones preventivas y de transformación institucional a partir de los resultados de las distintas evaluaciones a los modelos, programas y demás estrategias establecidas en esta materia por la Secretaría, y
- 17.** Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran, así como las que le encomiende el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

III. Titulares de las Áreas de Quejas:

- 1.** Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y emitir el acuerdo de archivo por falta de elementos o de turno al área de responsabilidades, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;
- 2.** Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias, las entidades y la Procuraduría, conforme a la metodología que al efecto se emita;
- 3.** Captar, asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias, las entidades o la Procuraduría la implementación de mejoras cuando así proceda;

- 4.** Conocer previamente a la presentación de una inconformidad, las irregularidades que a juicio de los interesados se hayan cometido en los procedimientos de adjudicación de adquisiciones, arrendamientos y servicios, así como respecto de la obra pública que lleven a cabo las dependencias, las entidades o la Procuraduría, a efecto de que las mismas se corrijan cuando así proceda;
- 5.** Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias, las entidades o la Procuraduría conforme a la política que emita la Secretaría;
- 6.** Auxiliar al titular del órgano interno de control en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera;
- 7.** Determinar la procedencia de las inconformidades que se presenten en contra de los actos relacionados con la operación del Servicio Profesional de Carrera y sustanciar su desahogo conforme a las disposiciones que resulten aplicables;
- 8.** Realizar la valoración de la determinación preliminar que formulen las dependencias sobre el incumplimiento reiterado e injustificado de obligaciones de los servidores públicos de carrera, en términos de la Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal y su Reglamento;
- 9.** Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
- 10.** Las demás que les atribuyan expresamente el Secretario y el titular del órgano interno de control correspondiente.

A su vez, el artículo 81 del Reglamento Interior de la SFP, indica que en los recintos aeroportuarios, portuarios, puntos fronterizos o de revisión de personas y mercancías en que ejerzan atribuciones servidores públicos de diversas dependencias, entidades y de la Procuraduría, se podrá contar con un órgano interno de control y las áreas de auditoría, quejas y responsabilidades, cuyos

titulares, designados en los términos del artículo 37, fracción XII, de la Ley Orgánica, tendrán las siguientes atribuciones:

I. Titular del Órgano Interno de Control:

1. Programar y ordenar auditorías, inspecciones o visitas;
2. Investigar presuntas responsabilidades de servidores públicos y solicitar, en su caso, su suspensión en el empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación del procedimiento;
3. Sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores, de conformidad con las disposiciones legales que resulten aplicables;
4. Realizar la defensa jurídica de sus resoluciones, representando al Secretario;
5. Llevar el registro de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos del órgano interno de control, y
6. Tramitar y resolver los recursos de revocación correspondientes.

II. Titular del Área de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable e iniciar e instruir el procedimiento de investigación a fin de determinar las responsabilidades a que hubiere lugar e imponer en su caso las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal que en materia de responsabilidades resulte aplicable;
2. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emita representando al Secretario, y
3. Auxiliar al titular del órgano interno de control en los actos necesarios para la atención de los asuntos de su competencia.

III. Titular del Área de Auditoría:

1. Realizar las auditorías o revisiones que le ordene el titular del órgano interno de control, en los términos de los programas respectivos;
2. Intervenir en la formulación de requerimientos, dictámenes e informes de resultados de las auditorías a su cargo, y

3. Llevar el registro de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obtengan con motivo de las auditorías que practique.

IV. Titular del Área de Quejas:

1. Recibir quejas y denuncias y llevar a cabo las investigaciones conducentes para efectos de su integración y darles el trámite que proceda en la Secretaría o en el propio órgano interno de control.

4.3.3.5 La aplicación de la responsabilidad administrativa por parte de las autoridades y el resultado real.

Como se puede derivar de lo antes expuesto, prácticamente todas los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas existentes en la Administración Pública Federal, dependen jerárquicamente de la Secretaría de la Función Pública, quien detenta el mando de decisión sobre los mismos.⁴⁴⁴

⁴⁴⁴ Dicha postura se corrobora con la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

TITULARES DE LOS ÓRGANOS INTERNOS DE CONTROL DE LAS ENTIDADES PARAESTATALES. DEPENDEN JERÁRQUICAMENTE DE LA SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA, POR LO QUE LA FUNDAMENTACIÓN DE SU COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS DE RESPONSABILIDADES Y SANCIONAR A LOS SERVIDORES PÚBLICOS QUE LABORAN EN ESAS ENTIDADES, NO REQUIERE LA CITA DE LAS NORMAS QUE LOS VINCULEN CON ÉSTAS.

Conforme a los artículos 37, fracciones XII y XVII, de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal; 2, apartado C, y 64, fracción I, punto 1, del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, vigente hasta el 27 de mayo de 2005; 3, apartado D, 63 y 67, fracción I, puntos 1 y 7, del Reglamento Interior de la indicada Secretaría vigente a partir del 28 de mayo de 2005; y 62, fracción I, de la Ley Federal de las Entidades Paraestatales, **los titulares de los órganos internos de control de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal dependen jerárquica y funcionalmente de la Secretaría de la Función Pública, quien establecerá los lineamientos conforme a los que dichos órganos desarrollarán sus funciones**, los cuales podrán recibir quejas, investigar y, en su caso, por conducto del titular del Órgano Interno de Control o del Área de Responsabilidades, determinar la responsabilidad administrativa de los servidores públicos de la entidad e imponer las sanciones aplicables en los términos previstos en la Ley de la materia, así como dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos de la entidad respecto de las sanciones administrativas impuestas. En ese tenor, los titulares de los Órganos Internos de Control cuentan con existencia legal y facultades para conocer de las responsabilidades de los servidores públicos que laboran en la entidad a la que fueron asignados e imponer las sanciones correspondientes, consecuentemente, la fundamentación de su competencia para llevar a cabo los actos precisados no requiere la cita de las normas que los vinculen con las entidades a las que están asignados.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Septiembre de 2008. Página: 263. Tesis: 2a./J. 135/2008. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa)

La vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, tiene básicamente dos objetivos en cuanto al régimen disciplinario:

- Que se juzgue y sancione a todos los servidores públicos, con justicia, cuando hayan incurrido en algún ilícito administrativo.
- Que se vigile en forma constante a los servidores públicos, para que observen los principios de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que rigen en el servicio público. Evitando con ello, caer en la práctica nefasta de la corrupción.

Se destaca que uno de los problemas centrales de México, además de la inseguridad, es la corrupción ⁴⁴⁵ (aunque la inseguridad es solapada por la corrupción), ⁴⁴⁶ misma que deriva hoy en día en una inconformidad de la población por el desempeño de determinados servidores públicos en los

⁴⁴⁵ Cabe destacar que la corrupción es tan antigua con el hombre mismo, y no por ello deja de ser un tema de actualidad. En México, por lo menos en los últimos cuatro sexenios, dicho tema ha sido parte importante de la agenda nacional. Siendo una de las mayores preocupaciones en el presente gobierno, convirtiéndose en un punto esencial para su legitimación.

Aunque tal “lacra social” nos es privativa de México, ya que la proliferación de organizaciones no gubernamentales internacionales y publicaciones relacionadas con el tema de la corrupción, demuestran que erradicarla es un propósito de la actual humanidad globalizada.

(Véase S. VALLS HERNÁNDEZ. “Algunas reflexiones sobre corrupción”. Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 15. Año 2003. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2003, p. 65)

⁴⁴⁶ Sobre este punto, se señala que es común escuchar a muchas personas físicas y morales que incumplen con sus obligaciones fiscales, debido a que catalogan a la Administración Pública como corrupta y con una clara intención facciosa, lo que ocasiona que se catalogue negativamente a todos los servidores públicos.

Sin embargo, se advierte que existen servidores públicos honorables y probos, en su actuación.

(Véase J. RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ. “Evaluación de la administración pública”. Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 669)

diversos niveles de gobierno, al actuar ilícitamente.

De manera que el abuso de un cargo público, implica una violación a la Constitución y al marco legal, por lo que se actúa en contra del bien común de la población, vulnerando sus garantías individuales o derechos fundamentales.⁴⁴⁷

De lo antes expuesto, se puede determinar claramente, que en la actualidad, la aplicación de la responsabilidad administrativa, a través de la Secretaría de la Función Pública por medio de sus Órganos Internos de Control adscritos, no está funcionando debidamente conforme a Derecho. De ahí la urgente necesidad, de llevar a cabo las reformas constitucionales y legales correspondientes.⁴⁴⁸

⁴⁴⁷ Hay que destacar que la responsabilidad de quienes están involucrados en el desarrollo de las instituciones públicas, es enfrentar con decisión, la corrupción que afecta seriamente la calidad de vida de los mexicanos. Asociado a que la corrupción es el mayor enemigo de la democracia, de la confianza de la sociedad en las instituciones, y de la eficiencia gubernamental. Aunado a que la corrupción en México tiene antecedentes muy remotos (aunque en las culturas prehispánicas, la corrupción era severamente castigada), la cual se incrementó de manera importante durante las épocas de la Colonia, la Independencia, la Revolución y en nuestra vida contemporánea.

Advirtiéndose que quienes han sido elegidos para representar a la ciudadanía, deben tener siempre presente, que las facultades que se les han sido otorgadas, deben ejercerlas para servir a los demás y no para favorecerse de ellas.

(Véase A. GONZÁLEZ DE ARAGÓN. "Conferencia Magistral: Combate a la Corrupción: Reto de la Democracia, la Política y la Rendición de Cuentas". Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C. México)

⁴⁴⁸ Resulta plausible destacar que la responsabilidad de los servidores públicos no debe descansar en el temor de la aplicación de una sanción administrativa, por su carácter represivo o denigrante, ni debe acostumbrarse a realizar una actividad con el temor de la sanción, sino que su actitud se oriente a develar el grado de adecuación del comportamiento con los principios y valores que la soberanía nacional considera fundamentales. De manera que el cumplimiento cabal del código ético de responsabilidad de servidores públicos, requiere sustentarse básicamente en el espíritu de servicio de éstos hacia su comunidad y en la necesidad de sobreponer a sus intereses personales, el bien de la institución, como fiel resguardo de los intereses de la colectividad.

(Véase A. GALVÁN VILLAGÓMEZ. "La potestad constitucional ..., op. cit., pp. 100 y 101)

Al respecto, resulta prudente señalar que se estima que en México, se ha profundizado una crisis en las instituciones públicas, ya que los ciudadanos no otorgan suficiente crédito al sistema jurídico mexicano, a las actuaciones del gobierno ni a sus servidores públicos, así como tampoco a las instituciones de representación política básicamente de carácter legislativo, ni a los sistemas de procuración y administración de justicia.⁴⁴⁹

De acuerdo a lo anterior, lo que México requiere urgentemente, es que los mexicanos regresemos a los principios y valores fundamentales ciudadanos, que no son otros, que los principios y valores de la cultura y la filosofía universales.⁴⁵⁰

⁴⁴⁹ Al analizar los resultados económicos del primer año del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, se desprende que a pesar de la total oposición de uno de los principales partidos políticos (PRD), las difíciles negociaciones con el otro (PRI) y de un entorno internacional difícil, logró consolidar la estabilidad económica en México.

En el 2007 la inflación fue del 3.8%, la menor en el primer año de los últimos cinco gobiernos. El salario real se mantuvo positivo. El peso presentó una variación ante el dólar de únicamente 0.3% en el año. La tasa de interés promedio, 7.4%, fue menor que en los cinco primeros años de los últimos cinco gobiernos. La inversión extranjera directa fue de 22,700 millones de dólares. En el 2007 se crearon 846 mil nuevos empleos formales.

Además, los créditos para vivienda alcanzaron los 735,000. La deuda externa del sector público, que en el año 2000 era de 70 mil millones de dólares, bajó a 41 mil millones en el 2007. Cero déficit en las finanzas públicas. El crecimiento económico fue del 3%, mayor al de los Estados Unidos, 2.2%; al de Canadá, 2.5% y al de la Unión Europea, 2.6%; pero menor al de China, 11.4%; al de Chile, 5.9%, y al de Brasil, 4.4%.

No obstante lo anterior, si bien fueron satisfactorias las cifras logradas por el gobierno del Presidente Calderón, no son suficientes para las necesidades de un país como México. Para crecer a un mayor ritmo son necesarias reformas que dependen de los partidos de oposición (PRI y PRD). Sólo así se logrará, además de un marco económico estable, una competitividad atractiva para los inversionistas nacionales y extranjeros, precursores del empleo, que en un año de poco crecimiento económico, como el 2008, tendrán un mayor cuidado en escoger el país donde llevar sus inversiones y crean empleos.

(Véase L. PAZOS DE LA TORRE. "El primer año del Presidente Calderón". Página web: Análisis de Economía y política. México)

⁴⁵⁰ I. PICHARDO PAGAZA. "Una visión diferente sobre la reforma administrativa en México". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 100.

En dichos principios, se encuentran los principios jurídicos-administrativos, los cuales son imprescindibles atender, con la finalidad de mejorar la Administración Pública.

También es de mencionarse que durante casi todo el siglo pasado en México, aunque la Constitución consignaba la división de poderes y se hablaba de Entidades Federativas soberanas y Municipios libres, los mexicanos con uso de razón sabían que el Presidente de la República decidía quienes iban a ser diputados, senadores y gobernadores. Hasta en el más lejano y pobre municipio, una recomendación presidencial era suficiente para que una persona ocupara la alcaldía.⁴⁵¹

A partir del Gobierno del Presidente Vicente Fox Quezada (2000 a 2006), se empieza a practicar en la realidad la división de poderes, que antes era prácticamente letra muerta. Ya no existe una lista de candidatos a diputados, senadores y gobernadores del partido en el poder que palomea el Presidente.⁴⁵²

Las decisiones presidenciales están acotadas por los miembros del legislativo, del poder judicial y de los gobernadores.⁴⁵³

A pesar de lo anterior, actualmente el futuro de México ya no está sólo en manos del Presidente Felipe Calderón Hinojosa, sino que también en las de los legisladores que aprueban o desechan reformas y de los gobernadores que apoyan u obstaculizan cambios que permitan ser más competitivos a nivel internacional y lograr un mayor crecimiento y empleo.

⁴⁵¹ En aquel México, de un presidencialismo absoluto, todo lo bueno, lo malo, los aciertos o fracasos, eran responsabilidad del Presidente de la República. Crecimiento, empleo, inflación y devaluación eran atribuibles a las decisiones del Presidente en turno.

⁴⁵² Aunque dicha actuación de carácter imparcial del entonces Presidente de la República, se expresa con las debidas reservas del caso.

⁴⁵³ L. PAZOS DE LA TORRE. "Calderón ¿único responsable del crecimiento y el empleo?". Página web: Análisis de Economía y política. México.

Aunado a lo expresado, se comenta que el proceso de reforma de la Administración Pública es permanente y, en tal sentido, se ubican los cambios que desde los inicios de México independiente se han realizado, como un esfuerzo constante del Gobierno por ajustar el aparato administrativo gubernamental y de alguna manera habilitarlo para satisfacer las demandas que la creciente población le ha ido planteando en su devenir histórico.⁴⁵⁴

De la misma manera se expresa que las deficiencias en la regulación del procedimiento disciplinario en el ejercicio de la función pública, constituyen una de las causas de que el funcionamiento del sistema de responsabilidades de los servidores públicos, no sea totalmente satisfactorio.

Aunado a la inadecuada estructuración del citado sistema, como consecuencia de la imprecisa identificación y ubicación de las autoridades sancionadoras, dificultando su debido funcionamiento; por lo que una reforma a la regulación del referido sistema, permitirá el funcionamiento de una estructura adecuada, lo que conlleva a un avance hacia un efectivo sistema de responsabilidades de los servidores públicos.⁴⁵⁵

En complemento a lo anterior, se estima que en la especie es necesario e indispensable que los Legisladores analicen las diversas problemáticas, presentadas en la interpretación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en virtud de las lagunas legales que la misma presenta, y que en ocasiones parece ser contradictoria con

⁴⁵⁴ R. MORENO RODRÍGUEZ. "La administración del personal público en México". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 677.

⁴⁵⁵ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. "Revisión del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Contenido en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, pp. 381 y 383.

las diversas Leyes que se aplican durante el procedimiento disciplinario y aún después de fincada la responsabilidad administrativa.⁴⁵⁶

⁴⁵⁶ M. TOLEDO JIMENO. "Análisis y reflexiones respecto a las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Contenido en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, p. 421.

4.3.3.6 La reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional.

Es importante desatacar que el 4 de diciembre de 2006, se publicó una importante reforma, consistente en el:

“Decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

Fracción que indica lo siguiente:

Artículo 73. El Congreso tiene facultad:

(...)

XXIX-H. Para expedir leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotados de plena autonomía para dictar sus fallos, y que tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización, su funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones;

(...)

Al respecto, y para el presente estudio, se destaca la parte siguiente:

“(…), **así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley,** (…)”

También, resulta imprescindible hacer mención de lo señalado en los artículos transitorios del mencionado Decreto:

Artículo Primero.- El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

Artículo Segundo.- En tanto no se modifique la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, ésta continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes al momento de su aplicación.

Aún lo dispuesto por los artículos transitorios, **¿qué ha sucedido hasta el momento?**, pues que la legislación a que hace alusión el Artículo Segundo Transitorio, no se ha expedido.

En complementación a lo antes expuesto, lo único que se ha reformado es el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en los términos que se mencionan a continuación: ⁴⁵⁷

ARTÍCULO 15. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento.

No obstante, con base en el Artículo Primero Transitorio, se posterga su implementación:

Segundo. El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas por las que se impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en términos de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, así como contra las que decidan los recursos administrativos previstos en dicho ordenamiento, **hasta en tanto se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el 4 de diciembre de 2006.

⁴⁵⁷ Lo cual aconteció mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 21 de diciembre de 2007.

Al respecto, se precisa en la Exposición de Motivos correspondiente a la Cámara de Diputados, que con el propósito de evitar cualquier duda o interpretación errónea, se estimó pertinente prever en una disposición transitoria, que la reforma al artículo 15 estará vigente hasta en tanto se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución.⁴⁵⁸

⁴⁵⁸ Diario de los Debates. “Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”. Correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio. Año II. Número 34. México, D. F, martes 11 de diciembre de 2007.

4.3.3.6.1 Origen de la reforma.

En relación a la reforma de la fracción XXIX-H del artículo 73 de la Constitución, la Cámara de origen fue el Senado, en donde las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, Justicia, Estudios Legislativos y Estudios Legislativos Primera, se pronuncian a favor de las iniciativas del Titular del Ejecutivo Federal y del Senador Héctor Michel Camarena, en donde establecieron lo subsecuente:⁴⁵⁹

- En el actual régimen de responsabilidades administrativas, existe una concentración de funciones, es decir, la autoridad que verifica el cumplimiento de las disposiciones que regulan la actuación de la Administración Pública Federal, es la misma que investiga e impone, en su caso, las sanciones administrativas a los servidores públicos que se apartan de los principios que rigen el ejercicio de la función pública.
- Se instaure un nuevo esquema en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tomando en consideración que nuestra Norma Suprema, en su artículo 113 dispone que las Leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos y omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas.
- Las propuestas en estudio, deben constituirse en el instrumento jurídico que asegure a la sociedad, la eficacia de mecanismos de registro, investigación y atención de quejas y denuncias presentadas, con el firme propósito de combatir la corrupción y fomentar la transparencia y el desarrollo administrativo de la gestión pública, otorgando de esta forma una estrategia integral soportada en una base jurídica e institucional que permita actuar con la profundidad y solidez necesarias para obtener resultados claros que permitan prevenir y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos de la Administración Pública Federal.

⁴⁵⁹ “Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”. Año III. Segundo Periodo Ordinario de Sesiones. LIX Legislatura. México, D. F., martes 28 de marzo de 2006.

- Dichas iniciativas tienden a fortalecer el régimen de responsabilidades administrativas a nivel federal y con ello la vida democrática de nuestro país, fortaleciendo las garantías de legalidad y seguridad jurídica en estos procesos, al establecer una distribución de competencias más adecuada en el ámbito administrativo.
- Bajo este esquema, resulta importante subrayar que el establecimiento de un esquema jurídico en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, tendiente a perfeccionar la imposición de sanciones administrativas, buscando con éste, terminar con la subordinación y dependencia jerárquica existente en la actualidad, entre las autoridades encargadas de detectar las conductas indebidas de los servidores públicos y las facultadas para aplicar dichas sanciones, vendría a dar respuesta al señalamiento que se ha venido formulando por la sociedad, en el sentido de que la administración de justicia en esta materia debe estar encomendada a una autoridad imparcial.
- Resulta evidente que los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, han desempeñado con gran eficacia el control de la legalidad de los actos emanados al interior de la Administración Pública, mediante la substanciación de los procedimientos de su competencia, circunstancia que a su vez ha permitido el fortalecimiento y transformación de dichos órganos jurisdiccionales.
- Además, considerando el desempeño, reputación y experiencia que en materia administrativa tienen los Tribunales de lo Contencioso Administrativo, éstos son una instancia jurisdiccional idónea para el conocimiento de los procedimientos disciplinarios de los servidores públicos, por los que de ser el caso, se impongan las sanciones correspondientes.
- Se destaca que las autoridades sancionadoras, deberán guardar plena independencia respecto de la autoridad encargada de investigar las conductas indebidas de los servidores públicos, facultando para ello a los Tribunales de lo Contencioso Administrativo.

Posteriormente, se turnó la Minuta a la Cámara de Diputados, para su revisión, en la que la Comisión de Puntos Constitucionales, emitió los siguientes argumentos: ⁴⁶⁰

⁴⁶⁰ Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Año II. Número 1995. Miércoles 26 de abril de 2006.

- Se conseguiría en esencia evitar que la imposición de sanciones derivadas de responsabilidades administrativas en que incurran servidores públicos, sea realizada por la misma autoridad que detectó la presunción de tal responsabilidad, y que en su caso la investigó y presuntivamente determinó, es decir impedir el que tal autoridad se constituya en juez y parte.
- Considerando que la función sancionatoria se asignaría a un tribunal contencioso-administrativo, implicaría el que este tuviese plena jurisdicción, toda vez que sus resoluciones trascenderían los efectos meramente declarativos.
- Con la finalidad de establecer expresamente la facultad de tal órgano materialmente jurisdiccional, para imponer aquellas sanciones que determine la ley. Con esto se lograría que los actos de autoridad emanados de este tribunal, tuviesen un fundamento constitucional incontrovertible, despejando de esta manera cualquier duda sobre la legitimidad normativa de sus disposiciones, y contribuyendo, sin duda, a robustecer la constitucionalidad y legalidad de los actos derivados del régimen en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Se realizaría la determinación de sanciones por responsabilidades administrativas, de manera más objetiva, profesional, e imparcial, lo cual por sí mismo representaría un gran avance en nuestro régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.
- Aunque resulta conveniente dejar asentado que, en caso de que esta reforma que se propone se convierta en acto, la misma implicaría para el legislador ordinario, en este caso el Congreso de la Unión, la emisión legislativa de aquellas normas que darían viabilidad práctica a la propuesta en dictamen, las cuales deben abordar, entre otros aspectos, la naturaleza jurisdiccional de los actos del órgano en cuestión, así como los alcances de su actuación, y las demás especificidades procesales de la misma.
- También se destaca que es el sentir de esta dictaminadora, el que la reforma que se propone, si bien representa un avance, no por ello debe suponer mayores cargas al presupuesto de egresos, ni atención jurisdiccional preferente.

Como ya se mencionó anteriormente, después de la reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional, se llevó a cabo la reforma del artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

La iniciativa fue analizada en su origen por la Cámara de Diputados, en donde se estableció lo consecuente: ⁴⁶¹

- ❖ De acuerdo a los criterios del Poder Judicial de la federación, se ha considerado al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, como un órgano jurisdiccional especializado en materia administrativa, para revisar los actos emitidos por las autoridades administrativas que en el ejercicio de sus funciones aplican las disposiciones aplicables en el ámbito de su competencia.
- ❖ Atento a la génesis y evolución del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, así como a la concepción que motivó la creación de esa instancia jurisdiccional, resulta indispensable establecer con toda claridad su ámbito de actuación en el ámbito de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos, esto es, si en esta materia el Tribunal está facultado, conforme al marco jurídico vigente, para actuar con plena jurisdicción, es decir, para imponer sanciones administrativas o bien, si debe actuar como un Tribunal de revisión de los actos expedidos por las autoridades administrativas competentes.
- ❖ Resulta evidente que la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H, de la Constitución requiere, para tener plena vigencia disposiciones reglamentarias que definan con claridad y precisión la distribución de competencias que deberá existir entre distintas autoridades para investigar y sancionar las conductas irregulares de los servidores públicos, así como el procedimiento aplicable en la materia.
- ❖ En tanto el Congreso de la Unión defina los principios que regirán el régimen disciplinario de los servidores públicos, se propone reformar el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a efecto de clarificar la competencia de ese órgano jurisdiccional en materia disciplinaria, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, reglamentaria del artículo 113 constitucional. ⁴⁶²

⁴⁶¹ Gacetas Parlamentarias de la Cámara de Diputados. Año IX. Números 2396-I y 2401-IV, del martes 4 y 11 de diciembre de 2007.

⁴⁶² El artículo 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, actualmente dispone lo siguiente:

Artículo 25.- Los servidores públicos que resulten responsables en los términos de las resoluciones administrativas que se dicten conforme a lo dispuesto por la Ley, podrán optar entre interponer el recurso de revocación o

- ❖ Para establecer un marco de seguridad jurídica a los servidores públicos sujetos a algún procedimiento disciplinario y evitar confusiones de las autoridades administrativas sobre la instancia competente para conocer en la materia, se estimó pertinente prever en una disposición transitoria que la reforma al artículo 15, estará vigente hasta en tanto se modifique la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, conforme a lo dispuesto por el artículo Segundo Transitorio del decreto por el que se reforma el artículo 73 fracción XXIX-H de la Constitución General de la República.

Mientras que en la Cámara de Senadores, se expuso lo siguiente: ⁴⁶³

- La Minuta en estudio pretende armonizar las disposiciones de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, publicada en el Diario Oficial de la Federación de fecha 4 de diciembre de 2006, y en particular con lo dispuesto en el Artículo Segundo Transitorio del Decreto correspondiente.
- La reforma Constitucional de referencia, otorgó competencia a los tribunales de lo contencioso administrativo para imponer sanciones a los servidores públicos federales por la responsabilidad administrativa en la que éstos incurran. Esta competencia, para surtir efectos, requiere necesariamente, cumplir con el mandato establecido por el Artículo Segundo Transitorio de la reforma constitucional de mérito, mismo que estableció que en tanto no se modifique la legislación que regula la materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales, ésta continuará rigiéndose por las disposiciones legales vigentes al momento de su aplicación.
- Resulta necesario reformar el artículo 15 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa que otorga facultades a ese órgano jurisdiccional para conocer de los juicios en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, hasta en tanto el Congreso la Unión, defina los principios que regirán el régimen disciplinario de los servidores públicos.

impugnarlas directamente ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Las resoluciones que se dicten en el recurso de revocación serán también impugnables ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

⁴⁶³ “Diario de los Debates de la Cámara de Senadores del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos”. Año II. Primer Periodo Ordinario de Sesiones. LX Legislatura. México, D. F., jueves 13 de diciembre de 2007.

4.3.3.6.2 Consecuencias de la reforma.

En torno a dichas modificaciones constitucionales y legales, y ante las consecuencias que derivan de las mismas, consistentes en actualizar la legislación correspondiente con reformas, adiciones y derogaciones, existe una iniciativa presentada por el Diputado Jorge Mario Lescieur Talavera (Partido Revolucionario Institucional), “que reforma y adiciona diversas disposiciones de las leyes Orgánica de la Administración Pública Federal, Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo”, que en términos generales establece lo siguiente: ⁴⁶⁴

- ◆ Nuestro sistema Republicano de Gobierno requiere de una eficiente administración pública que cumpla con los principios constitucionales de legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia. Para ello, es necesario dotar de un cuerpo legal y de instituciones que permitan el cumplimiento de estos principios.
- ◆ El Estado Mexicano ha evolucionado en la materia de responsabilidades administrativas, pero adolece aún de serias deficiencias que han motivado la ineficacia en la aplicación de las leyes que regulan las responsabilidades de los servidores públicos de la federación, tanto así que en la vigente Ley de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se han sobrepasado los límites constitucionales, al no respetar las garantías de seguridad y certeza jurídicas, lo que resulta violatorio del artículo 14 Constitucional.
- ◆ Se contraviene el citado artículo 14 Constitucional, porque dichos órganos administrativos monopolizan las instancias de investigación, acusación y sanción. Estos órganos son autoridades administrativas, no son órganos jurisdiccionales y, en una interpretación sistemática y teleológica de la norma fundamental, tanto la Secretaría de la Función Pública, como los Órganos Internos de Control son unidades

⁴⁶⁴ La mencionada iniciativa que a la fecha no se ha dictaminado ni discutido por el pleno de la Cámara de Diputados, se turnó a las Comisiones Unidas de Gobernación, de la Función Pública y de Justicia.

(Véase Gaceta Parlamentaria de la Cámara de Diputados. Número 2209-I. Jueves 8 de marzo de 2007)

administrativas cuya facultad radica únicamente en investigar, tramitar y evaluar al servicio público.

- ◆ Los referidos los Órganos Internos de Control, se erigen en juez y parte; en consecuencia, se generan dos perversiones de la ley: por una parte, se abusa del poder discrecional; se persigue y castiga dolosamente al funcionario público que no comulgue con la administración en curso o, por razones políticas, se le somete a parcial facultad sancionadora. Por otra parte, estos órganos pueden convertirse en fieles encubridores del mal ejercicio de la función pública.
- ◆ Ya se reformó la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con la finalidad de establecerle la nueva competencia a dicho Tribunal en materia de responsabilidades administrativas. Con esto, será este Tribunal el órgano competente para conocer del proceso disciplinario iniciado contra de los servidores públicos, lo cual, además de contribuir a una adecuada impartición de justicia, ayudará a combatir con mayor rigor la impunidad, el abuso de autoridad y la corrupción en la procuración y administración de justicia que se presente en esta materia.
- ◆ Al seguirse los procesos disciplinarios ante un tribunal administrativo, se ofrecerá a los servidores públicos una adecuada impartición de justicia, ya que serán jueces imparciales y objetivos los que resuelvan las demandas presentadas en su contra. Con ello se respetará la garantía del debido proceso legal y se observarán los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, eficiencia, transparencia y honestidad.
- ◆ No obstante, el resto de los cuerpos legales, tales como la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo, no han sido adecuados a la reforma constitucional en cuestión.
- ◆ Además, ante la necesidad de otorgar mayor certeza al sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; con objeto de evitar que la Secretaría de la Función Pública actúe como juez y parte en los procedimientos disciplinarios iniciados en contra de servidores públicos, así como para regular el procedimiento para sancionar y emitir medidas correctivas en el ámbito de la función pública, se propuso la presente iniciativa con proyecto de decreto, toda vez que la tendencia hoy día en el derecho público es y debe ser la de reducir la omnipotencia de la Administración Pública a través de límites jurídicos y concretar la esfera de acción libre e incontrovertible

que a ella se le reconoce, robusteciendo así las garantías ciudadanas solemnemente proclamadas en la Constitución.

- ◆ Se advierte que la función de las contralorías internas continuará teniendo un importante peso en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, ya que estas autoridades, dentro del ámbito de su competencia, continuarán velando por la salvaguardia de la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia en el desempeño de las funciones de los servidores públicos.
- ◆ Tocante a las reformas y adiciones de la Ley Federal del Procedimiento Contencioso Administrativo, se sugiere adicionar un Título Sexto, denominado "Juicio de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos", que versa sobre la regulación del proceso específico que corresponde a la nueva naturaleza jurisdiccional-sancionadora que se crea para el Tribunal, toda vez que, hasta hoy, la Ley Orgánica del Tribunal y la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo establecen el procedimiento y la facultad del tribunal, no como un órgano jurisdiccional sancionador, sino como revisor de la resolución emitida por la autoridad administrativa. Por tanto, y ante la incompatibilidad de naturalezas jurídicas de ambos procedimientos, es decir, entre el relativo a lo contencioso administrativo y el derivado de las responsabilidades administrativas, se necesita establecer reglas especiales para esta materia de responsabilidades.
- ◆ También se propone en la citada iniciativa que el proceso que se tramita ante el Tribunal en la especie, distribuya su competencia territorial y de grado, entre la sala superior y sus salas regionales, con esta división del trabajo jurisdiccional, se intenta acercar la función juzgadora a las partes y se evita la saturación de causas ante la sala superior:
 - a. La **Sala Superior del Tribunal** será competente tratándose de los titulares de la Secretaría de la Función Pública y de los órganos internos de control y de responsabilidades, así como en tratándose de las faltas graves señaladas en términos de la ley atinente que cometa cualquier servidor público de la federación. Se incluye a los gobernadores de los estados, al jefe de Gobierno del Distrito Federal, magistrados y legisladores locales y funcionarios municipales, rectores de universidades públicas, entre otros, que tengan a su cargo el manejo de recursos federales.

- b. Las **Salas Regionales del Tribunal** ejercerán jurisdicción en el ámbito territorial que actualmente tienen, en relación con el domicilio descongestionado de la dependencia, organismo o entidad pública en que se haya cometido la infracción reclamada y serán competentes tratándose de cualquier servidor público de las delegaciones de las dependencias, organismos y entidades de la administración pública federal en las diversas regiones de la república, así como de las faltas no graves en términos de la ley en la materia.

4.3.3.6.3 Supuesta justificación de la reforma.

En una entrevista celebrada el 15 de agosto de 2007, el entonces Secretario de la Función Pública, estableció lo siguiente en torno a la reforma en cuestión:

- ⇒ Como resultado de esta reforma, los tribunales de lo contencioso-administrativo recibirán de la Ley, la potestad de imponer sanciones a servidores públicos que no observen los mandatos del derecho.
- ⇒ Aunque corresponde al Poder Legislativo definir procedimientos, rutas de acción institucional y a los órganos involucrados en el control de la responsabilidad individual de los servidores públicos.
- ⇒ Tras esta reforma, la Administración Pública Federal mantiene intactas facultades de sanción vinculadas con las acciones u omisiones de los administrados en general. En ese sentido, adelantó que la Secretaría de la Función Pública salvaguardará el interés general por encima de los intereses comerciales o empresariales.
- ⇒ La reforma constitucional permitirá que la Secretaría de la Función Pública y los órganos internos de control concentren sus energías en rutinas de prevención y de investigación de los actos u omisiones contrarios a derecho.
- ⇒ La modificación a la Ley dará celeridad y economía procesal a los procedimientos administrativos previos a una sanción, ya que actualmente, un expediente de responsabilidades concluye todas en sus etapas, incluidas las fases de control jurisdiccional de legalidad y amparos, en un promedio de tiempo de entre 3 a 5 años, y .es frecuente encontrar casos con una antigüedad cercana a los 10 años.
- ⇒ El verdadero desafío estriba en hacer más eficientes los procesos, en maximizar los beneficios de los recursos dispuestos a la justicia administrativa, para que cada caso de corrupción sea pronta y efectivamente castigado.
- ⇒ El sistema de responsabilidades vigente induce a la parálisis gubernamental; incentiva al servidor público a mantener el *status quo*, con tal de no situarse en zona de riesgo de sanción y, en consecuencia, no toma la decisión que están esperando sus gobernados.

Se llega a considerar que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, con base en su reciente Ley Orgánica y las correspondientes reformas Constitucionales, se procuró la armonización de las Leyes esenciales del Derecho Procesal Administrativo, en especial el relacionado con la materia Disciplinaria, y así establecerse el marco jurídico de acción del citado Tribunal, con la finalidad de que resuelve hasta los más complejos conflictos.⁴⁶⁵

Se destaca que se iniciará la nueva etapa del Tribunal, cuando asuma una nueva categoría de la jurisdicción administrativa, la de tipo disciplinario que imponga sanciones a los servidores públicos por responsabilidades administrativas, conforme al nuevo mandato Constitucional.

Se señala que al día de hoy que no se han implementado las reformas en cuestión, todas las acciones que se realizan, sólo el juicio de nulidad corresponde al Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, en tanto que todas las demás acciones quedan a cargo de los numerosos Órganos Internos de Control.

Los mencionados Órganos Internos de Control, lo mismo auditan que investigan quejas y denuncias, las reciben, las tramitan, llevan a cabo el procedimiento de responsabilidad e ponen sanciones.

Ya con la propuesta de reformas, los referidos Órganos conservarían únicamente las atribuciones de auditar, fiscalizar, investigar y de vigilar, pero ya no tendrían las atribuciones para imponer sanciones; esta es la diferencia fundamental, lo cual según los que están a favor de tales reformas, dará al servidor público mayor equidad en el procedimiento, quién

⁴⁶⁵ M. PÉREZ LÓPEZ. "La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año XLI. Número 122, mayo-agosto 2008. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.

investiga, quién audita, quién revisa el expediente, lo tiene que llevar a un Tribunal diferente para que resuelva si a lugar o no a que se le ponga una sanción.⁴⁶⁶

⁴⁶⁶ De acuerdo a lo anterior, quién administra no será el que juzgue, se separará lo administrativo de lo jurisdiccional, por eso la propuesta lleva las atribuciones propiamente jurisdiccionales (o sea la imposición de sanciones), las tendría el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, lo que genera la independencia entre aquel que fiscaliza, el que es fiscalizado, el que revisa y el que sanciona, sean diferentes personas.

4.3.3.6.4 Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

El mencionado Tribunal, nació jurídicamente bajo una concepción fundamentalmente fiscal, y al paso del tiempo se fue ampliando su competencia, al grado que en la actualidad conoce de una amplia gama de asuntos administrativos, entre los que se encuentran las resoluciones que imponen sanciones administrativas (hasta antes de la referida reforma constitucional).⁴⁶⁷

Actualmente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tiene sus competencias claramente establecidas en el artículo 14 de su Ley Orgánica, consistentes en:⁴⁶⁸

Artículo 14.- El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que se promuevan contra las resoluciones definitivas, actos administrativos y procedimientos que se indican a continuación:

I. Las dictadas por autoridades fiscales federales y organismos fiscales autónomos, en que se determine la existencia de una obligación fiscal, se fije en cantidad líquida o se den las bases para su liquidación;

II. Las que nieguen la devolución de un ingreso de los regulados por el Código Fiscal de la Federación, indebidamente percibido por el Estado o cuya devolución proceda de conformidad con las leyes fiscales;

III. Las que impongan multas por infracción a las normas administrativas federales;

⁴⁶⁷ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. "Las sanciones disciplinarias ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Tomo I. México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1991, p. 234.

⁴⁶⁸ Se establece en términos generales que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa es un Órgano Jurisdiccional dotado de plena autonomía, encargado de impartir justicia administrativa resolviendo, en forma honesta y gratuita, las controversias entre la Administración Pública Federal y los particulares, de manera pronta, completa e imparcial, para contribuir al avance del Estado de Derecho en México, al salvaguardar el respeto del orden jurídico, la seguridad, la paz social y el desarrollo democrático.

IV. Las que causen un agravio en materia fiscal distinto al que se refieren las fracciones anteriores;

V. Las que nieguen o reduzcan las pensiones y demás prestaciones sociales que concedan las leyes en favor de los miembros del Ejército, de la Fuerza Aérea y de la Armada Nacional o de sus familiares o derechohabientes con cargo a la Dirección de Pensiones Militares o al erario federal, así como las que establezcan obligaciones a cargo de las mismas personas, de acuerdo con las leyes que otorgan dichas prestaciones.

Cuando para fundar su demanda el interesado afirme que le corresponde un mayor número de años de servicio que los reconocidos por la autoridad respectiva, que debió ser retirado con grado superior al que consigne la resolución impugnada o que su situación militar sea diversa de la que le fue reconocida por la Secretaría de la Defensa Nacional o de Marina, según el caso; o cuando se versen cuestiones de jerarquía, antigüedad en el grado o tiempo de servicios militares, las sentencias del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa sólo tendrán efectos en cuanto a la determinación de la cuantía de la prestación pecuniaria que a los propios militares corresponda, o a las bases para su depuración;

VI. Las que se dicten en materia de pensiones civiles, sea con cargo al erario federal o al Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado;

VII. Las que se dicten en materia administrativa sobre interpretación y cumplimiento de contratos de obras públicas, adquisiciones, arrendamientos y servicios celebrados por las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal;

VIII. Las que nieguen la indemnización o que, por su monto, no satisfagan al reclamante y las que impongan la obligación de resarcir los daños y perjuicios pagados con motivo de la reclamación, en los términos de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado o de las leyes administrativas federales que contengan un régimen especial de responsabilidad patrimonial del Estado;

IX. Las que requieran el pago de garantías a favor de la Federación, el Distrito Federal, los Estados o los Municipios, así como de sus entidades paraestatales;

X. Las que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior;

XI. Las dictadas por las autoridades administrativas que pongan fin a un procedimiento administrativo, a una instancia o resuelvan un expediente, en los términos de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo;

XII. Las que decidan los recursos administrativos en contra de las resoluciones que se indican en las demás fracciones de este artículo;

XIII. Las que se funden en un tratado o acuerdo internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos tratados o acuerdos;

XIV. Las que se configuren por negativa ficta en las materias señaladas en este artículo, por el transcurso del plazo que señalen el Código Fiscal de la Federación, la Ley Federal de Procedimiento Administrativo o las disposiciones aplicables o, en su defecto, en el plazo de tres meses, así como las que nieguen la expedición de la constancia de haberse configurado la resolución positiva ficta, cuando ésta se encuentre prevista por la ley que rijan a dichas materias.

No será aplicable lo dispuesto en el párrafo anterior en todos aquellos casos en los que se pudiere afectar el derecho de un tercero, reconocido en un registro o anotación ante autoridad administrativa, y

XV. Las señaladas en las demás leyes como competencia del Tribunal.

Para los efectos del primer párrafo de este artículo, las resoluciones se considerarán definitivas cuando no admitan recurso administrativo o cuando la interposición de éste sea optativa.

El Tribunal conocerá, además de los juicios que se promuevan contra los actos administrativos, decretos y acuerdos de carácter general, diversos a los reglamentos, cuando sean autoaplicativos o cuando el interesado los controvierta con motivo de su primer acto de aplicación.

El Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa conocerá de los juicios que promuevan las autoridades para que sean anuladas las resoluciones administrativas favorables a un particular, siempre que dichas resoluciones sean de las materias

señaladas en las fracciones anteriores como de su competencia.

Con fundamento en el artículo 1 de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, se advierte que es un Tribunal de lo contencioso-administrativo, dotado de plena autonomía para dictar sus fallos, con la organización y atribuciones que esta Ley establece.

Además, en el artículo 2, se prevé que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se integra por:

- I. La Sala Superior;
- II. Las Salas Regionales, y
- III. La Junta de Gobierno y Administración.

De acuerdo con el artículo 16 de la mencionada Ley Orgánica, la Sala Superior del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa se compone de trece Magistrados especialmente nombrados para integrarla, de los cuales once ejercerán funciones jurisdiccionales y dos formarán parte de la Junta de Gobierno y Administración, durante los periodos que señala esta Ley.

La Sala Superior del Tribunal actuará en Pleno o en dos Secciones. Los dos Magistrados de Sala Superior que formen parte de la Junta de Gobierno y Administración del Tribunal, no integrarán el Pleno ni las Secciones por el tiempo que dure su encargo en dicha Junta, salvo en los casos previstos en las fracciones I, II, III, IV y V del artículo 18 de esa Ley.

El Pleno estará integrado por el Presidente del Tribunal y por diez Magistrados de Sala Superior, el cual tiene las siguientes facultades (artículos 17 y 18 de la citada Ley Orgánica):

I. Elegir de entre los Magistrados de Sala Superior al Presidente del Tribunal;

II. Aprobar y expedir el Reglamento Interior del Tribunal en el que se deberán incluir entre otros aspectos, las regiones, sede y número de Salas Regionales, así como las materias específicas de competencia de las Secciones de la Sala Superior o de las Salas Regionales y los criterios conforme a los cuales se ejercerá la facultad de atracción;

III. Expedir el Estatuto de Carrera a que se refiere el párrafo segundo del artículo 10 de esta Ley;

IV. Elegir a los Magistrados de Sala Superior y de Sala Regional que se integrarán a la Junta de Gobierno y Administración conforme a lo previsto por el artículo 40 de esta Ley;

V. Aprobar y someter a consideración del Presidente de la República la propuesta para el nombramiento de Magistrados del Tribunal, previa evaluación de la Junta de Gobierno y Administración;

VI. Fijar y, en su caso, cambiar la adscripción de los Magistrados de las Secciones;

VII. Designar al Secretario General de Acuerdos, a los Secretarios Adjuntos de las Secciones y al Contralor Interno, a propuesta del Presidente del Tribunal;

VIII. Resolver todas aquellas situaciones que sean de interés para el Tribunal y cuya resolución no esté encomendada a algún otro de sus órganos;

IX. Establecer, modificar y suspender la jurisprudencia del Tribunal conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

X. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables, incluidos aquéllos que sean de competencia especial de las Secciones;

XI. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente del Tribunal para poner en estado de resolución un juicio competencia del Pleno, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por éste, así como resolver la aclaración de sentencia, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

XII. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

XIII. Resolver sobre las excusas, excitativas de justicia y recusaciones de los Magistrados del Tribunal y respecto a los Magistrados de Sala Regional designar de entre los Secretarios a quienes deban sustituirlos;

XIV. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Magistrados del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, y someter a la consideración del Presidente de la República la destitución de un Magistrado, en los términos del artículo 7 de esta Ley;

XV. Las que se funden en un Tratado o Acuerdo Internacional para evitar la doble tributación o en materia comercial, suscrito por México, o cuando el demandante haga valer como concepto de impugnación que no se haya aplicado en su favor alguno de los referidos Tratados o Acuerdos, y

XVI. Las demás que establezcan las leyes.

Mientras que las dos Secciones de la Sala Superior del Tribunal están integradas por cinco Magistrados de Sala Superior, adscritos a cada una de ellas por el Pleno. Además, el Presidente del Tribunal no integrará Sección, salvo cuando sea requerido para integrarla ante la falta de quórum, en cuyo caso presidirá las sesiones, o cuando la Sección se encuentre imposibilitada para elegir su Presidente, en cuyo caso el Presidente del Tribunal fungirá provisionalmente como Presidente de la Sección, hasta que se logre la elección (artículo 22 de la referida Ley Orgánica).

Siguiendo el artículo 23 de la reseñada Ley Orgánica, son facultades de las Secciones, las siguientes:

I. Dictar sentencia definitiva en los juicios que traten las materias señaladas en el artículo 94 de la Ley de Comercio Exterior, a excepción de aquéllos en los que se controvierta exclusivamente la aplicación de cuotas compensatorias;

II. Resolver los juicios con características especiales, en términos de las disposiciones aplicables;

III. Dictar sentencia interlocutoria en los incidentes y recursos que procedan en contra de los actos emitidos en el procedimiento seguido ante el Presidente de la Sección para poner en estado de resolución un asunto competencia de la propia Sección, inclusive cuando se controvierta la notificación de los actos emitidos por ésta, así como resolver la aclaración de sentencias, la queja relacionada con el cumplimiento de las resoluciones y determinar las medidas que sean procedentes;

IV. Ordenar que se reabra la instrucción, cuando se amerite en términos de las disposiciones aplicables;

V. Dictar sentencia definitiva en los juicios promovidos por los Secretarios, Actuarios y demás personal del Tribunal, en contra de sanciones impuestas por la Junta de Gobierno y Administración, en aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos;

VI. Establecer, suspender y modificar la jurisprudencia de la Sección y apartarse de ella, conforme a las disposiciones legales aplicables, aprobar las tesis y los rubros de los precedentes y ordenar su publicación en la Revista del Tribunal;

VII. Resolver los conflictos de competencia que se susciten entre las Salas Regionales, y

VIII. Resolver los demás asuntos que establezcan las leyes.

Respecto a las Salas Regionales, éstas tienen jurisdicción en la circunscripción territorial que les sea asignada, las cuales se encuentran integradas por tres Magistrados cada una.

Las Salas Regionales conocerán de los juicios que se promuevan en los supuestos señalados en el artículo 15 de la Ley Orgánica, con excepción de los que corresponda resolver al Pleno o a las Secciones de la Sala Superior (artículo 31 de la indicada Ley Orgánica).

En el artículo 34 se precisa que las Salas Regionales conocerán de los juicios por razón de territorio, atendiendo al lugar donde se encuentre el domicilio fiscal del demandante, excepto cuando:

- I.** Se trate de personas morales que:
 - a.** Formen parte del sistema financiero, en los términos de la Ley del Impuesto sobre la Renta, o
 - b.** Tengan el carácter de controladoras o controladas, de conformidad con la Ley del Impuesto sobre la Renta, y determinen su resultado fiscal consolidado.
- II.** El demandante resida en el extranjero y no tenga domicilio fiscal en el país, y
- III.** Se impugnen resoluciones emitidas por la Administración General de Grandes Contribuyentes del Servicio de Administración Tributaria o por las unidades administrativas adscritas a dicha Administración General.

En los casos señalados en estas fracciones, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que haya dictado la resolución impugnada y, siendo varias las resoluciones impugnadas, la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad que pretenda ejecutarlas.

Cuando el demandante resida en territorio nacional y no tenga domicilio fiscal, se atenderá a la ubicación de su domicilio particular.

Si el demandante es una autoridad que promueve la nulidad de alguna resolución administrativa favorable a un particular, será competente la Sala Regional de la circunscripción territorial en que se encuentre la sede de la autoridad actora.

Se presumirá que el domicilio señalado en la demanda es el fiscal salvo que la parte demandada demuestre lo contrario.

Hasta antes de la implementación de la reforma Constitucional en cuestión, en materia de responsabilidades administrativas y la consiguiente aplicación del régimen disciplinario, la única materia en la que era competente el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, era la resolución del denominado juicio de nulidad, ya que los Órganos Internos de Control eran los competentes para realizar las investigaciones conducentes, desarrollar el procedimiento y, en su caso, aplicar las sanciones correspondientes, así como de ser procedente, resolver el recurso de revocación.⁴⁶⁹

⁴⁶⁹ En concatenación a dicha función principal del mencionado Tribunal, se aplica la siguiente jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS VIOLACIONES AL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN O AUDITORÍA PUEDEN RECLAMARSE EN EL JUICIO DE NULIDAD CONTRA LA RESOLUCIÓN DISCIPLINARIA Y EL PLANTEAMIENTO RESPECTIVO DEBERÁ ESTUDIARSE POR EL TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA.

Del análisis sistemático de las disposiciones correspondientes de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que la resolución que culmina con la imposición de una sanción disciplinaria se apoya en la investigación o en la auditoría efectuada por los funcionarios competentes, ya que la finalidad de estas etapas es aportar a las autoridades sancionadoras elementos, informes o datos que les permitan resolver sobre la presunta responsabilidad administrativa del servidor público federal. En efecto, existe tal vinculación en los procedimientos previstos por el legislador en dicha materia, que los vicios o irregularidades de la investigación o de la auditoría pueden trascender e influir, por ende, en la tramitación o sustanciación del procedimiento disciplinario y en la resolución respectiva, de tal suerte que cuando el interesado demande su nulidad podrá hacer valer también toda clase de vicios de procedimiento ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, el cual estará constreñido a su estudio y resolución, en términos de los artículos 15 de su Ley Orgánica, 25 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y 2o. de la Ley Federal de Procedimiento Contencioso Administrativo.

(Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 596. Tesis: 2a./J. 8/2008. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa)

4.3.3.6.5 Supuesta viabilidad de la reforma.

De acuerdo a la reforma constitucional y legal antes aludidas, se confieren facultades al Congreso de la Unión para expedir Leyes que instituyan tribunales de lo contencioso-administrativo, dotándolos de plena autonomía para dictar sus fallos y que, a su vez, tengan a su cargo dirimir las controversias que se susciten entre la administración pública federal y los particulares, así como para imponer sanciones a los servidores públicos por responsabilidad administrativa que determine la ley, estableciendo las normas para su organización y funcionamiento, los procedimientos y los recursos contra sus resoluciones.⁴⁷⁰

Se ha opinado que con la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H Constitucional, se marcará en punto de partida de un vuelco de grandes proporciones al sistema legal vigente, respecto al modelo de la aplicación de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos, ya que será necesario que sean expedidas nuevas leyes y que se reformen otras, con la finalidad de que se instrumenten los cambios conducentes.

Aunado, a que dicha reforma constitucional imprime un giro importante en el sistema de responsabilidades administrativas, al quitar de la competencia de la autoridad administrativa, la facultad de sancionar a sus pares, por trasladarse la facultad en cuestión, a un órgano que actualmente se encarga de resolver las inconformidades que generan las imposiciones de las sanciones.⁴⁷¹

⁴⁷⁰ Cabe destacar, que aún ante los argumentos que se expresan a favor de la reforma en cuestión, ésta no resuelve el problema de fondo que existe en México, en torno a la debida implementación del régimen disciplinario, con motivo de la conducente actualización de la responsabilidad administrativa, por las motivaciones que se expresan a continuación.

⁴⁷¹ L. C. MARTÍ CAPITANACHI. "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Reforma Constitucional en proceso". México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 2 y 4.

4.3.3.6.6 Inviabilidad de la reforma.

Se ha sostenido en documentación oficial de la Secretaría de la Función Pública, que para el actual Ejecutivo Federal los retos de la administración pública son grandes y no permiten demora, y que exigen hacer del gobierno, un aliado efectivo de los mexicanos para alcanzar mejores niveles de vida.⁴⁷²

Esto conlleva el compromiso de transformar a la Administración Pública, para que ésta responda a resultados y no a procesos; transformar y fomentar estratégicamente una cultura de cero tolerancia a la corrupción y de alta responsabilidad en los asuntos públicos.

Lo anterior implica elevar la eficiencia y la orientación tanto de las instituciones como de los servidores públicos, a fin de incrementar su capacidad de entregar resultados de valor a los ciudadanos con el máximo aprovechamiento de los recursos públicos disponibles.⁴⁷³

Con base en lo antes expuesto, se considera inviable la reforma al artículo 73, fracción XXIX-H de la Constitución, y como consecuencia la demás normatividad que se expedirá, ya que no resulta factible que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, imponga las sanciones, que anteriormente sólo eran revisadas por el mismo, en calidad de órgano de alzada, de acuerdo a su calidad de órgano revisor judicial. Y siendo competencia la aplicación de sanciones disciplinarias a las autoridades de carácter eminentemente administrativo.

⁴⁷² SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. “Responsabilidades Administrativas y Elecciones ...”, op. cit., p. 5.

⁴⁷³ Aunque es necesario considerar que toda propuesta de reforma debe atender no sólo a una realidad política, sino también a la jurídica, económica y social.

Además, los actuales Órganos Internos de Control, de alguna forma seguirán conservando sus funciones de investigación y auditoría, por lo que no se van a suprimir del ámbito de la Administración Pública Federal.

También se ha sostenido que con el objeto de no desvirtuar la naturaleza de la facultad sancionadora, y para darle a las sanciones disciplinarias el lugar que les corresponde en el ámbito jurídico, como actos administrativos emitidos por la autoridad en el ejercicio de sus facultades, con los requisitos y características que el Derecho Administrativo les atribuye, se recomienda, en este caso, que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, siga con su facultad exclusiva de resolver el juicio de nulidad respecto a las sanciones que impongan las autoridades administrativas federales.⁴⁷⁴

Además, existe jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la que se determinó claramente el ámbito de aplicación del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, consistente en el juicio de nulidad, lo cual se desnaturalizará jurídicamente con la reforma legislativa que se realizará por las autoridades públicas en la materia de sanciones administrativas disciplinarias a los servidores públicos.⁴⁷⁵

⁴⁷⁴ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. "Las sanciones disciplinarias ante el Tribunal Fiscal de la Federación ...", op. cit., p. 236.

⁴⁷⁵ La jurisprudencia en cuestión indicó lo siguiente

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA. CARECE DE COMPETENCIA PARA CONOCER DEL JUICIO DE NULIDAD PROMOVIDO CONTRA LA RESOLUCIÓN DEL ÓRGANO DE CONTROL INTERNO DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS QUE IMPONE SANCIONES ADMINISTRATIVAS A SUS SERVIDORES PÚBLICOS.

De las disposiciones contenidas en el Título Segundo, Capítulo II, de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se advierte que los medios de defensa ordinarios previstos en su artículo 25, entre ellos, el **juicio de nulidad ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa**, son inaplicables tratándose de resoluciones del órgano de control de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión que impone sanciones a sus servidores públicos por faltar a las obligaciones establecidas en el artículo 8o. de la referida ley, ya que el diverso precepto 28 prevé que en caso de que sea revocada o modificada dicha resolución "se ordenará a la dependencia o entidad" que restituya

al servidor público en el pleno goce de sus derechos, por lo que es indudable que la procedencia de tal juicio está referida sólo a resoluciones dictadas por órganos de la administración pública federal. Por otra parte, si bien es cierto que el artículo 11, fracción XII, de la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa establece que procede el juicio de nulidad contra las resoluciones definitivas que impongan sanciones administrativas a los servidores públicos en los términos de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos (ahora Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos), también lo es que no debe interpretarse en forma aislada, sino en relación con el 73, fracción XXIX-H, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que dispone que dicho Tribunal sólo tiene competencia para dirimir conflictos suscitados entre los órganos de la administración pública federal del Poder Ejecutivo Federal y los particulares, pero no para resolver controversias entre éstos y el Presidente de la República, o con los otros Poderes de la Unión. En atención a lo expuesto, se concluye que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa carece de competencia para conocer del juicio promovido contra las resoluciones dictadas por la Contraloría Interna de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, por sí o a través de la Dirección de Quejas, Denuncias e Inconformidades que impongan sanciones administrativas a sus servidores públicos.

(Véase Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006. Página: 285. Tesis: 2a./J. 49/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa)

4.4 PROPUESTA FACTIBLE DE REFORMA A LA NORMATIVIDAD MEXICANA.

Aún ante las reformas pendientes a las Leyes en la materia y ante la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, resulta loable afirmar que se ha actuado bajo un esquema de deficiencia y carencia en la aplicación de la legislación, lo cual ha conllevado a un alejamiento de la realidad y seguridad jurídicas, en la ejercicio cabal del régimen administrativo disciplinario.⁴⁷⁶

Lo anterior se ha debido principalmente a la falta de uniformidad de los criterios jurídicos aplicados por los diversos Órganos Internos de Control o Contralorías Internas existentes en las numerosas dependencias y entidades de la Administración Pública Federal, así como de la Procuraduría General de la República.⁴⁷⁷

Cabe hacer mención, que la evolución de las instituciones jurídicas constituye un proceso, cuyo estudio permite desentrañar su verdadera esencia, ubicándolas en el contexto social de cada época, entendiéndolas en relación con la conformación política, económica y social de la colectividad, cuya conducta han regulado, explicando así, su estructura

⁴⁷⁶ Resulta importante mencionar que los dos elementos básicos del control para la Administración Pública Mexicana, son la experiencia de un planteamiento claro de los objetivos y de las prioridades de la acción pública, así como de la oportunidad con que se verifique su cumplimiento.

(Véase H. FLORES DE LA PEÑA. "La función de control en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 650)

⁴⁷⁷ Cuestiones irregulares que han motivado la desconfianza en la población, para denunciar las ilícitos administrativos ante dichos Órganos Internos de Control adscritos a la Secretaría de la Función Pública.

social.⁴⁷⁸

Además, la presente propuesta de reforma, bien podría integrarse a la denominada reforma del Estado Mexicano⁴⁷⁹, que desde tiempo atrás se le ha dado un seguimiento por el Congreso de la Unión y demás órganos e instituciones involucradas, tanto públicas como privadas.⁴⁸⁰

⁴⁷⁸ G. M. ARMIENTA CALDERÓN. “Evolución de la Ley de Responsabilidades”. Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, p. 17.

⁴⁷⁹ Es más para formalizar la mencionada reforma del Estado, se publicó en el Diario Oficial de la federación el 13 de abril de 2007, la Ley para la Reforma del Estado, la cual en su artículo 12 dispone lo siguiente:

Artículo 12. Los temas sobre los que deberán pronunciarse obligatoriamente el Poder Legislativo, los Grupos Parlamentarios y los Partidos Políticos Nacionales serán:

- I. Régimen de Estado y Gobierno;**
- II. Democracia y Sistema Electoral;**
- III. Federalismo;**
- IV. Reforma del Poder Judicial, y**
- V. Garantías Sociales.**

En caso de que surjan otros temas de interés, inherentes a la Reforma del Estado, éstos podrán seguir el procedimiento señalado en la presente Ley. Para ello será necesario que antes se hayan completado los trabajos concernientes a los temas de pronunciamiento prioritario que señala este artículo y que se esté en posibilidades de concluir los nuevos temas durante el periodo de vigencia del presente ordenamiento.

Cabe señalar, que aún cuando su artículo Primero Transitorio determinó que tal Ley entraría en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación, el artículo Séptimo Transitorio estableció que su vigencia concluiría transcurridos doce meses calendario a partir de su publicación en el Diario Oficial de la Federación; por lo que ya se encuentra abrogada, y en estos momentos el Congreso de la Unión está analizando toda la información reunida.

⁴⁸⁰ Se entiende por reforma del Estado, a la serie de cambios que se introducen en la organización y el funcionamiento de los órganos del poder y a la relación de éstos con sus destinatarios o gobernados. Reforma que será en forma progresiva, que implica un proceso con etapas sucesivas de ordenación de las instituciones.

Dicha reforma, puede consistir en siete rubros principales:

Junto al denominado equilibrio de poderes existente en México, se ha venido desarrollado lo que se podría llamar la visión pesimista de la democracia mexicana. De acuerdo con esta visión este sistema que se ha ido construyendo a lo largo de negociaciones, elecciones, etcétera, este sistema se dice, carece de la capacidad para producir los cambios que el país demanda.⁴⁸¹

Se esgrime que la falta eficacia al actual equilibrio de poderes, es lo que produce esa parálisis y, por lo tanto, se requiere de una revisión integral de nuestra Constitución; luego entonces, se requiere llevar a la Constitución al quirófano y aplicarle una cirugía mayor, con la finalidad de refundar las instituciones. Dice esta visión pesimista de la naciente, incipiente, joven democracia Mexicana.

-
- a) La reforma del Gobierno.
 - b) La reforma del Congreso.
 - c) La reforma de la justicia.
 - d) La reforma del sistema federal.
 - e) La reforma en las Entidades Federativas y el Distrito Federal.
 - f) La reforma relacionada con las garantías individuales o derechos fundamentales.
 - g) Las reformas concernientes a la cultura jurídica y política del Estado Mexicano.

Aclarando que la reforma del Estado requerirá forzosamente del cambio de conductas, actitudes, convicciones de la sociedad mexicana en su conjunto.

(Véase D, VALADÉS. "La reforma del Estado. El marco jurídico". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 71, 72 y 80)

De igual forma, es de mencionarse que dicha reforma del Estado, implica cambios en los órganos que conforman el Poder, así como transformaciones en las relaciones entre éstos y los individuos, lo que conlleva a una modificación integral de las estructuras políticas del Estado, cuyas repercusiones en el ámbito social, son de gran relevancia.

(Véase C. COELLO GARCÉS. "Reforma del Estado integral y global". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 87 y 88)

⁴⁸¹ B. NACIF FERNÁNDEZ. Comprendido en el compendio de "Ponencias Magistrales ...", op. cit.

Sin embargo, se considera que dicho diagnóstico es incorrecto y que la prescripción de una cirugía mayor es inadecuada, puesto que en la Reforma del Estado, que es una función compleja, es necesario cambiar y preservar al mismo tiempo las funciones correspondientes de los órganos públicos.

Aunado a que resulta loable a destacar, que México no puede ser arrinconado a optar por alguno de los dos modelos extremos: uno autoritario y autocrítico, mientras que el otro es el diluido, ineficiente o infuncional. Más bien, en todo momento se debe seleccionar un modelo acorde con las libertades ciudadanas que las garantice, a favor de la participación. No obstante, al mismo tiempo se deberá garantizar el desarrollo de las capacidades necesarias para rendir cuentas a los poderes fácticos y someterlos al orden jurídico, al Derecho.⁴⁸²

Tocante a este punto, se destaca también que en México, a partir de la conformación de su primer gobierno al inicio de su vida independiente, se manifestó la voluntad por introducir reformas y mejoras en todos los ramos de la administración pública, seguidas en otros momentos de su historia por propuestas de reestructuración y reorganización administrativas.⁴⁸³

Es más, durante los gobiernos más recientes, se le ha calificado como simplificación, modernización, desarrollo administrativo y buena gobernanza, los cuales han sido de corte gerencialista e inducidos en

⁴⁸² J. CARREÑO CARLÓN. "Retos y desafíos del Estado moderno". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 213.

⁴⁸³ A. CARRILLO CASTRO y G. CAMPERO CÁRDENAS. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 743.

ocasiones desde el exterior.⁴⁸⁴

Respecto a lo antes mencionado, es imprescindible recalcar, que las citadas experiencias exitosas de otras realidades, que de alguna forma suponen modas, principios y mecanismos de gerencia privada que no reflejan las necesidades, ni los valores y realidades mexicanas.

De tal forma, que se hace necesario pasar de la limitación, a la auténtica innovación en las reformas que requiere la Administración Pública Federal Mexicana.

Se medita también, que el poder debe compartirse entre las fuerzas políticas de México, y también debe abandonarse la idea -muy propia de los sistemas presidenciales- de que hay en los procesos democráticos alguien que gana todo en el gobierno. La idea de introducir elementos parlamentarios, tiene como principal motivación el compartir el poder y con ello ser copartícipes de la responsabilidad de gobernar.⁴⁸⁵

En complemento, la vigente Constitución Mexicana de 1917, necesariamente continuará adecuándose a una sociedad cambiante y cada vez más plural. Dicha norma fundamental habrá de reconocer nuevos retos del sistema democrático, a la vez que ampliará las libertades y derechos de los habitantes. Además, en el contexto actual de México, es probable que la interpretación constitucional de última instancia continúe fortaleciéndose, lo que es adecuado y deseable. Aunque, la tradición de la reforma

⁴⁸⁴ En la actualidad, siguiendo dichos paradigmas, se le denomina innovación y calidad, para un buen gobierno de clase mundial enfocado a los clientes. Lo cual demuestra la vinculación a los elementos del sector privado.

⁴⁸⁵ F. J. PAOLI BOLIO. Comprendido en el compendio de "Ponencias Magistrales en la Consulta Pública, de los Foros Temáticos Regionales para la Reforma del Estado". Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, México: Congreso de la Unión, 2008.

constitucional difícilmente podrá ser obviada en el corto plazo.⁴⁸⁶

Es más, la experiencia de las últimas décadas, de diálogo, negociación, concertación y reformas, habrá de imperar para que dichas modificaciones al marco constitucional, continúen realizándose en paz, y siguiendo en todo momento los procedimientos que la propia Constitución establece para su actualización y renovación.⁴⁸⁷

En México, las grandes reformas que se están requiriendo sólo se lograrán si existe una forma clara de compartir el poder, es decir, que haya una distribución del poder que propicie su entendimiento y colaboración.

⁴⁸⁶ J. CARPIZO. "La reforma del Estado en 2007 y 2008". Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones Constitucionales. Número 19. Julio-Diciembre de 2008. México, 2008, p. 48.

⁴⁸⁷ En los sistemas parlamentarios o con alguna incorporación adecuada de Derecho Parlamentario, ninguna fuerza fundamental lo gana todo en ninguna instancia de poder ni lo pierde todo. Así pues, en nuestro tiempo, para superar la crisis en la que se encuentra el sistema presidencial mexicano, hay que pensar más en la colaboración de poderes.

4.4.1 La creación de un Organismo Público Constitucional Autónomo.

Un elemento importante a considerar es la figura jurídica de los Organismos Públicos Constitucionales Autónomos.⁴⁸⁸

⁴⁸⁸ En España, es de mencionarse que en relación a los Organismos Públicos Estatales, anteriormente a la Ley de Entidades Estatales Autónomas, de 18 de diciembre de 1958, no existía una regulación general de los entes institucionales; por lo que los establecimientos públicos se regían por sus normas correspondientes de creación. La mencionada Ley dejó a un lado el concepto y el término de establecimiento público, dividiendo a las Entidades Estatales Autónomas en Servicios Administrativos sin personalidad jurídica, Organismos Autónomos y Empresas Nacionales.

La Ley de Entidades Estatales Autónomas fue un primer intento de integración general, que no estuvo ajena a las críticas, entre las cuales, se mencionaba que existían organizaciones administrativas especializadas que se encontraban fuera de la regulación de la mencionada Ley, a manera de ejemplo: el Instituto Nacional de Previsión, del Libro o de Moneda Extranjera, la RENFE, Bancos Oficiales, etc. Tiempo después, la Ley General Presupuestaria de 4 de enero de 1977, desatendió la clasificación y terminología de la Ley de Entidades Estatales Autónomas, introduciendo tres novedades trascendentes a los efectos de presupuesto y control económico:

- a) Excluyó los Servicios Administrativos sin personalidad jurídica, autorizando al Gobierno a integrarlos plenamente en los Presupuestos Generales del Estado o transformarlos en Organismos Autónomos.
- b) Diferenció dos clases de Organismos Autónomos: los Organismos Autónomos Administrativos y los Organismos Autónomos de carácter comercial, industrial, financiero y análogos.
- c) Bajo el inapropiado denominador de Sociedades Estatales (ya que el Estado no entra a la mayor parte de los casos en relación de sociedad con otras personas, ni adoptan siempre forma privada mercantil o civil), se agruparon:
 - Las sociedades mercantiles con participación mayoritaria, directa o indirecta, de la Administración del Estado o de sus Organismos Autónomos y demás Entidades Estatales de Derecho Público.
 - Las Entidades de Derecho Público que por Ley ubican sus actividades al ordenamiento jurídico privado.
 - El resto de los Entes del Sector Público, regidos por su normativa específica y por las disposiciones de la Ley Presupuestaria. En este grupo se integran los Entes Apátridas (como la Agencia Estatal de la Administración Tributaria), siendo aquellos que no se integran en las clases anteriores, por excluirse a las reglas generales de los Organismos Autónomos o de las Sociedades Estatales, los cuales tienen un régimen tipificado.

(Véase R. PARADA. *Derecho Administrativo*. Tomo II ..., op. cit., pp. 243 a 245)

Cabe señalar, que a partir de 1990, cualquier norma de rango legal, por la que se crea un ente público sujeto al Derecho Privado o cualquier norma reglamentaria que apruebe el Estatuto de dicha entidad o desarrolle su régimen jurídico básico, verá como se incluyen en su contenido, casi siempre a propuesta del Ministerio de Economía y Hacienda y, en ocasiones del Ministerio de Administraciones Públicas, las reglas necesarias para que su régimen jurídico contractual o personal, aunque sometido al Derecho Privado, se sujete a determinadas normas administrativas.

(Véase F. J. JIMÉNEZ DE CISNEROS CID. Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Varios Autores. Escuela Judicial. España: Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 164-165)

Actualmente los Organismos públicos del Estado encuentran su fundamento en la Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado (LOFAGE), la cual se publicó en el Boletín Oficial del Estado número 90, de 15 de abril. La LOFAGE, que establece en su artículo 2, apartado 3 que:

3. Los Organismos públicos previstos en el Título III de esta Ley tienen por objeto la realización de actividades de ejecución o gestión tanto administrativas de fomento o prestación, como de contenido económico reservadas a la Administración General del Estado; dependen de ésta y se adscriben, directamente o a través de otro Organismo público, al Ministerio competente por razón de la materia, a través del órgano que en cada caso se determine.

Los Organismos públicos están conceptualizados de alguna forma en el artículo 41 de la LOFAGE, como aquellos que se crean bajo la dependencia o vinculación de la Administración General del Estado, para la realización de cualquiera de las actividades previstas en el apartado 3 del artículo 2, cuyas características justifiquen su organización y desarrollo en régimen de descentralización funcional.

La LOFAGE en su artículo 43, establece lo siguiente:

Artículo 43. Clasificación y adscripción de los Organismos públicos.

1. Los Organismos públicos se clasifican en:

a) Organismos autónomos.

b) Entidades públicas empresariales.

c) Agencias Estatales, que se regirán por su normativa específica y, supletoriamente, por esta Ley. **(Apartado modificado por Ley 28/2006, de 18 de julio)**

2. Los Organismos autónomos dependen de un Ministerio, al que corresponde la dirección estratégica, la evaluación y el control de los resultados de su actividad, a través del órgano al que esté adscrito el Organismo.

3. Las entidades públicas empresariales dependen de un Ministerio o un Organismo autónomo, correspondiendo las funciones aludidas en el apartado

La presente investigación tiene como uno de sus objetivos principales el sustentar una propuesta de reforma legal en México,⁴⁸⁹ en la que se establezca la instauración de un órgano público constitucional autónomo, cuya competencia sea la de ejercer la potestad administrativa disciplinaria sobre los servidores públicos que integran la Administración Pública

anterior al órgano de adscripción del Ministerio u organismo. Excepcionalmente, podrán existir entidades públicas empresariales cuyos estatutos les asignen la función de dirigir o coordinar a otros entes de la misma o distinta naturaleza. (Apartado redactado según Ley 14/2000, de 29 de diciembre, de Medidas Fiscales, Administrativas y del Orden Social).

4. Las Agencias Estatales se adscriben al Ministerio que ejerza la iniciativa en su creación. Las funciones de dirección estratégica, evaluación y control de resultados y de la actividad de las Agencias Estatales, se articularán a través del Contrato de gestión previsto en la normativa reguladora de éstas. **(Apartado añadido por Ley 28/2006, de 18 de julio)**

A esos tipos de entes hay que agregar a las sociedades mercantiles estatales, las cuales se regirán íntegramente, cualquiera que sea su forma jurídica, por el ordenamiento jurídico privado correspondiente, con excepción de las materias en que les sea de aplicación la normativa presupuestaria, contable, de control financiero y contratación, y en ningún caso podrán disponer de facultades que impliquen el ejercicio de autoridad pública (Disposición Adicional duodécima de la LOFAGE). Asimismo, hay que tener en cuenta que se encuentran fuera de la citada tipología los entes denominados apátridas.

(Véase R. PARADA. *Derecho Administrativo*. Tomo II ..., op. cit., pp. 245 y 246)

También existe la postura que considera que sobre el tema de los organismos autónomos, éstos en España son una figura jurídica, que no tiene naturaleza básicamente privada ni de gestión estatal directa, sino que son organismos mediante los cuales el Estado ha pretendido adaptarse a las necesidades de la actual sociedad, mismos que sin dejar de ser públicos, se encuentran formalmente separados del Estado, y no sometidos a las reglas del desgobierno.

(Véase A. NIETO GARCÍA. *La 'nueva' organización* ..., op. cit., p. 225)

⁴⁸⁹ Se advierte que es necesario estar conscientes de que muchos piensan que los defectos del sistema presidencial Mexicano, pueden atemperarse con una buena dosis de talento y oficio político. Sin embargo, no es conveniente abandonar el destino del país a la poca o mucha experiencia política que pudiera tener cada Presidente de la República. De aquí que sea a través del desarrollo de las instituciones y de su fortalecimiento, la única forma de garantizar el beneficio colectivo.

(Véase F. J. SANDOVAL LÓPEZ. "Aspectos constitucionales en el sistema presidencial mexicano". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 22. Año 2006. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2006, p. 176)

Federal.⁴⁹⁰

Aunado a lo anterior, el ejercicio administrativo disciplinario en México, debe ir vinculado en forma estrecha a los principios de audiencia y legalidad, los cuales se encuentran instaurados como garantías individuales o derechos fundamentales en la Constitución, en sus artículos 14 y 16, respectivamente.

En la actualidad existe la idea necesaria de cambiar los modelos tradicionales burocrático-weberianos, por diseños menos burocráticos, es decir, instaurar organizaciones más pequeñas, descentralizadas y autónomas, mismas que se encuentren conferidas de mayor flexibilidad y con menos redes jerárquicas, de manera que exista una “reinversión del gobierno”.⁴⁹¹

Se considera que el Ejecutivo Federal que inició su gestión en 1982, tuvo la premisa de señalar que la Administración Pública debía adecuarse, con la finalidad de hacer frente a los retos que plantea la evolución dinámica de un Estado moderno.⁴⁹²

Sin embargo, dicho régimen no pudo concretar tal premisa, y en el actual Gobierno Federal no se ha cumplido con el objetivo de lograr en la Administración Pública Federal, un ejercicio administrativo disciplinario eficaz y eficiente, dentro del marco de la legalidad.

⁴⁹⁰ Aclarándose al respecto, que están excluidos de la presente propuesta de reforma legal, el Ejecutivo Federal y los servidores públicos que se encuentran sujetos a juicio político, por aplicarse a éstos un procedimiento de carácter especial, ya anteriormente descrito.

⁴⁹¹ C. R. ALBA TERCEDOR. “Desaparición o reestructuración del Estado: reformas de la administración o reformas de la gobernación”. Contenido en la Colección: Informes y documentos, bajo el rubro: *Evaluación y calidad de las organizaciones públicas*. España: Ministerio de Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, p. 90.

⁴⁹² J. T. LANZ CÁRDENAS. *La Contraloría ...*, op. cit., p. 465.

Cabe señalar, que para tomar decisiones basadas en la previsión, es necesario que el nuevo organismo público constitucional autónomo que se pretende crear, utilice la disciplina de la planificación estratégica.⁴⁹³

Dicha planificación se integra por los siguientes elementos básicos:⁴⁹⁴

- El análisis de la situación interna y externa.
- La identificación de las situaciones claves que afronta la organización.
- La definición de la misión fundamental de la organización.
- La articulación de las metas principales de la organización.
- La creación de una visión.
- El desarrollo de un calendario para el desarrollo de la estrategia, que a su vez permita la consecución de la visión y las metas.
- La medida y evaluación de los resultados.
- Lograr el consenso correspondiente, a través de la legitimación.

⁴⁹³ Advirtiéndose que no existe un método único para proponer y realizar cambios, pues la teoría debe alimentarse con la práctica, y a su vez, ésta debe enriquecerse con la teoría. Aunado a que no pueden existir propuestas de cambio equivalentes o “recetas” que pueden aplicarse a cualquier país o circunstancia.

(Véase M. C. PARDO. “Mejorar la administración pública, ¿vamos por el camino correcto?”. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 104)

⁴⁹⁴ D. OSBORNE y T. GAEBLER. *La reinversión del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Traducción de Fernando Pardo Gella. España: Ediciones Piados Ibérica, S. A., 1995, pp. 325 y 326.

A su vez, se destaca la concepción de los organismos constitucionales autónomos, como mecanismos para la construcción de una justicia administrativa plena. Entendiéndose por éstos, como aquéllos que existen independientes a los tres poderes clásicos, pues son organismos dotados de autonomía plena, tanto presupuestaria, como decisivamente y sin un estricto sometimiento a dichos poderes tradicionales.⁴⁹⁵

Aunque los organismos constitucionales autónomos tienen su origen el siglo XIX, se desarrollan principalmente en el siglo XX en los países europeos, y el más importante ha sido el Tribunal Constitucional. Al respecto, García Pelayo propone los siguientes criterios distintivos para tales organismos:⁴⁹⁶

a) La inmediatez.

Deben estar establecidos y configurados directamente por la Constitución.

b) La esencialidad.

Son necesarios para el Estado democrático de derecho contemporáneo.

c) La dirección política.

Participan en la dirección política del Estado, emanando actos ejecutivos, legislativos o jurisdiccionales, que contribuyen a orientar, de manera decisiva, el proceso de toma de decisiones del Estado.

d) Paridad de rango.

Mantienen con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación (cada uno es supremo en su orden e independiente en sus funciones).

e) Autonomía.

Generalmente poseen autonomía orgánica y funcional, y en algunas ocasiones también presupuestaria.

⁴⁹⁵ S. LÓPEZ ACOSTA. "El control legal y constitucional ...", op. cit., p. 546.

⁴⁹⁶ Idem., pp. 547 y 548.

Asimismo, los organismos públicos constitucionales autónomos se encuentran ya analizados por los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con fuerza de jurisprudencia, en donde se determina que su creación y funcionamiento es acorde de alguna forma al marco constitucional.⁴⁹⁷

⁴⁹⁷ A continuación se citan los criterios en cuestión:

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.

Con motivo de la evolución del concepto de distribución del poder público se han introducido en el sistema jurídico mexicano, a través de diversas reformas constitucionales, órganos autónomos cuya actuación no está sujeta ni atribuida a los depositarios tradicionales del poder público (Poderes Legislativo, Ejecutivo y Judicial), a los que se les han encargado funciones estatales específicas, con el fin de obtener una mayor especialización, agilización, control y transparencia para atender eficazmente las demandas sociales; sin que con ello se altere o destruya la tradicional doctrina de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos organismos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, ya que su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Ahora bien, aun cuando no existe algún precepto constitucional que regule la existencia de los órganos constitucionales autónomos, éstos deben: a) estar establecidos y configurados directamente en la Constitución; b) mantener con los otros órganos del Estado relaciones de coordinación; c) contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y, d) atender funciones coyunturales del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 1871. Tesis: P./J. 12/2008. Jurisprudencia. Materia [s]: Constitucional)

ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.

El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación respecto de los órganos constitucionales autónomos ha sostenido que: 1. Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado. 2. Se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado. 3. La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la división de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de los poderes primarios, no significa que no formen parte del Estado mexicano, pues su misión principal radica en atender necesidades totales tanto del Estado como de

la sociedad en general, conformándose como nuevos organismos que se encuentran a la par de los órganos tradicionales. Atento a lo anterior, las características esenciales de los órganos constitucionales autónomos son: a) Deben estar establecidos directamente por la Constitución Federal; b) Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; c) Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y d) Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007. Página: 1647. Tesis: P./J. 20/2007. Jurisprudencia. Materia [s]: Constitucional.)

4.4.1.1 Conceptualización general.

Los organismos públicos constitucionales autónomos suelen tener pros y contras. Sin embargo, en la presente propuesta de reforma que se propone, se considera su viabilidad, con base en los argumentos que se expresarán a continuación.⁴⁹⁸

En principio, es de señalarse que en la Administración Pública Federal de México, con fundamento en el artículo 1 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, solamente se prevé la existencia de dos tipos de Administraciones, cada una con sus concernientes organismos integrantes:

- La **Administración Pública Centralizada**, integrada por: la Presidencia de la República, las Secretarías de Estado, los Departamentos Administrativos y la Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal.

⁴⁹⁸ Tocante a este punto, hay quien ha dicho que los organismos constitucionales autónomos rompen con el principio tradicional de división de poder, y esto efectivamente es así. Empero, las nuevas concepciones políticas y jurídicas del poder aceptan y, en ocasiones incluso promueven, la existencia de este tipo de órganos, pues los conciben como generadores de un nuevo y más sano equilibrio constitucional; equilibrio que constituye el propósito originario y también fundamental del principio de división de poderes.

Asimismo, se estima que la teoría de la división de poderes aún está vigente y sigue todavía funcionando en México, para lo que fue concebida: para que el poder contenga al propio poder. Empero, es verdad que en nuestro constitucionalismo contemporáneo existe una gran cantidad de excepciones a dicha teoría y que, de igual manera, ha habido una marcada tendencia a crear organismos constitucionales autónomos con muy diversas funciones

(Véase G. I. Ortiz Mayagoitia. "La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República". Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 22. Año 2006. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2006, p. 148.

- La **Administración Pública Paraestatal**, compuesta por: los organismos descentralizados, las empresas de participación estatal, las instituciones nacionales de crédito, las organizaciones auxiliares nacionales de crédito, las instituciones nacionales de seguros y de fianzas, y los fideicomisos públicos.

En complementación, se han creado organismos denominados “Comisiones”, los cuales poseen diversa naturaleza jurídica, ya que a manera de ejemplo, mientras a la Comisión Nacional de los Derechos Humanos se le instaura como un organismo que cuenta con autonomía de gestión y presupuestaria, personalidad jurídica y patrimonio propios, siendo catalogada dicha Comisión como un organismo público constitucional autónomo.

A otras Comisiones como la Reguladora de Energía y la Nacional Bancaria de Valores, se les instaura como órganos desconcentrados que dependen de una Secretaría, la primera de la Secretaría de Energía y la segunda de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.

Además, los organismos descentralizados pueden catalogarse como organismos autónomos, ya que conforme al artículo 45 de la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, son entidades creadas por ley o decreto del Congreso de la Unión o por decreto del Ejecutivo Federal, con personalidad jurídica y patrimonio propios, cualquiera que sea la estructura legal que adopten. Sin embargo, de acuerdo a su naturaleza jurídica son parte integrante del Ejecutivo Federal.⁴⁹⁹

⁴⁹⁹ Ejecutivo Federal, que a final de cuentas tiene el poder directo de decisión sobre los mencionados organismos públicos.

De lo antes visto, se desprende que en México, los organismos autónomos de España, no tienen la misma naturaleza jurídica que los organismos públicos constitucionales autónomos de México, como lo son la Comisión Nacional de Derechos Humanos y el Instituto federal Electoral, mismos que no se encuentran sujetos al Ejecutivo Federal en su actuación.⁵⁰⁰

⁵⁰⁰ Aunque, se aclara que la propuesta de reforma que se propone en la presente Tesis, al crear un organismo público constitucional autónomo facultado para ejercitar el régimen disciplinario sobre los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal, y realizando la interpretación correspondiente, correspondería a la naturaleza jurídica que tienen entre otros, el Tribunal Constitucional y el Tribunal de Cuentas de España, los cuales son independientes de los demás órganos constitucionales, encontrándose sometidos sólo a lo que dispone la Constitución y su respectiva Ley Orgánica.

Y resulta loable establecer que el organismo constitucional autónomo que se sugiere crear en la presente Tesis, tendrá en todo momento el carácter de público; por lo que estará alejado de toda intervención de carácter privada, y por consiguiente no estará separado del Estado Público Federal.

4.4.1.2 El tipo de descentralización aplicable.

En los países latinoamericanos de influencia administrativa francesa (como es el caso de México), se puede puntualizar a la descentralización como un proceso histórico de signo contrario a la centralización, el cual se comienza cuando el proceso centralizador se ha cumplido. Siendo ventajas sobresaliente de la descentralización, la de acercar los niveles de decisión a los administrados y la solución de las disfunciones del centralismo.⁵⁰¹

Desde un punto de vista general, existen dos grupos de organismos descentralizados:⁵⁰²

a) La descentralización administrativa territorial o regional.

Dicha forma de organización administrativa, se fundamenta en una base geográfica, en donde se encuentran delimitados los servicios públicos respectivos.

b) La descentralización administrativa por servicio funcional o institucional.

Es una forma de organización de carácter administrativo, a través de la cual se crea el régimen jurídico de una persona de derecho público, cuya competencia se limita a sus fines específicos. Además, tienen personalidad jurídica propia y autónoma, con una competencia especializada en sus funciones.

⁵⁰¹ R. PARADA. *Derecho Administrativo ...*, op. cit., p. 43.

⁵⁰² A. SERRA ROJAS. *Derecho Administrativo. Primer curso ...*, op. cit., pp. 777, 778, 787 y 788.

Asimismo, la forma de descentralización en comento, tiene su razón de ser en posturas útiles de orden funcional, técnico y financiero, que descarga a la Administración Pública de nuevas tareas, y no en factores políticos como en la descentralización administrativa territorial o por región.

De igual forma, los efectos de la descentralización funcional (de carácter limitados), responden al logro de la eficacia en la actualización administrativa. Reconociéndose a los entes territoriales, la facultad de dotar de personalidad jurídica propia a concretos servicios o actividades públicas; por lo que se posibilita la creación de organismos especializados, constituyéndose en auxiliares de las Administraciones principales o matrices.⁵⁰³

Se estima que las instituciones descentralizadas tienen las siguientes ventajas en relación a las centralizadas:⁵⁰⁴

- ❖ Son más flexibles, de manera que pueden responder con rapidez a las circunstancias cambiantes y a las necesidades de los ciudadanos.
- ❖ Son más eficaces, al estar cerca de los problemas, pueden plantear mejores soluciones.
- ❖ Son más innovadoras, como producto de las ideas surgidas por los empleados de la organización.
- ❖ Son generadoras de moral, compromiso y responsabilidad, en el momento en que los “altos funcionarios” confían grandes responsabilidades a sus empleados, con lo que manifiestan su respeto por éstos.

⁵⁰³ J. BERMEJO VERA y otros coautores. *Derecho Administrativo ...*, op. cit., p. 139.

⁵⁰⁴ D. OSBORNE y T. GAEBLER. *La reinversión del Gobierno ...*, op. cit., pp. 349 y 350.

Con base en lo anterior, el órgano público constitucional autónomo que se sugiere crear, se fundamenta en la descentralización administrativa por servicio funcional o institucional, con los elementos que caracterizan a las organizaciones que se ubican en tal supuesto jurídico.⁵⁰⁵

Se conjetura que en la actualidad la descentralización administrativa representa un mayor incremento en los Estados contemporáneos, confiándose específicas actividades administrativas a determinados órganos, los cuales guardan con la administración centralizada, una relación diferente de la jerárquica. Empero, existen facultades que se ejercen sobre los mencionados órganos, tendientes a la conservación de la unidad del Poder de la Federación.⁵⁰⁶

A su vez, en toda descentralización, es recomendable que todo servidor público conozca con precisión el límite de su autoridad, es decir, que sepa cuáles son las decisiones que puede ejercerlas sin consultar, cuáles debe consultar previamente y a quiénes y cuáles debe compartir y con quiénes. Posturas que evitarán que se dejen de tomar oportuna y debidamente las decisiones.⁵⁰⁷

⁵⁰⁵ Se recalca que el mencionado organismo público autónomo no estará sujeto a las órdenes del Ejecutivo Federal, lo cual como ya se advirtió anteriormente, es una de las características de los organismos descentralizados en México.

Cabe mencionar, que el organismo público autónomo pretendido, no estará alejado de la intervención en el ámbito federal del Ejecutivo, Legislativo y Judicial. No obstante, la expresada intervención competencial, no afectará las funciones del organismo en su actuación imparcial y de justicia, ya que será plenamente autónomo en su actuación, con personalidad jurídica y patrimonio propios, como se esgrimirá más adelante.

También, una de las finalidades de la creación de un organismo público autónomo en materia administrativa disciplinaria, lo constituye el logro del principio de especialidad en la materia, lo que traerá consigo la unificación de criterios jurídicos, ya que en la actualidad tal unificación no es posible, en virtud de la gran cantidad de Contralorías Internas existentes en la Administración Pública Federal.

⁵⁰⁶ G. FRAGA. *Derecho Administrativo* ..., op. cit., p. 198.

⁵⁰⁷ M. DUHALT KRAUSS. "Niveles y áreas de descentralización para la toma de decisiones y papel de los sistemas de información". *Revista de Administración Pública*.

Por otro lado, la aplicación de una centralización de las decisiones, en los niveles altos, ocasionaría una vulneración al cumplimiento cabal y oportuno de los objetivos de la correspondiente área integrante de la Administración Pública Federal.

Aunado a que la realidad impone la necesidad de crear nuevos organismos constitucionales autónomos, capaces de disminuir la ascendencia de alguno de los denominados poderes clásicos. De manera que su creación no responde a un capricho, sino que se encuentra determinada por las características con que transcurre la vida política de los países democráticos, ya que hacen falta órganos que vigilen y controlen las acciones del poder.⁵⁰⁸

Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 769 y 770.

⁵⁰⁸ H. ESCUDERO ÁLVAREZ. "Los órganos constitucionales autónomos ..., op. cit., p. 4.

4.4.1.3 Supuestas desventajas.

Se afirma que desde un punto de vista formal, siguiendo el organigrama gubernamental federal, el ejecutivo político parece encontrarse en la mejor posición para controlar la actuación de la burocracia pública, ya que todas las líneas de la autoridad y control se ubican en dicho organigrama, requiriéndose sólo la decisión para ejercer la autoridad.⁵⁰⁹

En relación a la creación de un organismo público constitucional autónomo, en los términos antes referidos, se pueden argumentar las posibles siguientes desventajas, realizando la interpretación conducente aplicable al presente tema:

- ≈ Se atentaría contra la innegable importancia del procedimiento disciplinario, el cual atiende al menos a dos razones:⁵¹⁰
 - a) El permitir un mayor acierto en las decisiones adoptadas por la propia Administración Pública, en el ejercicio de su poder disciplinario, con lo que se disminuye el riesgo del error.
 - b) La garantía de los derechos del funcionario, ya que las sanciones disciplinarias no se podrán aplicar, sin que medie la instauración del mencionado procedimiento.
- ≈ Se iría en contra de la inercia que caracteriza a la Administración Pública Federal, misma que se opone a las transformaciones en el diseño de nuevas instituciones y de reglas jurídicas.
- ≈ Al designarse los titulares del órgano público constitucional autónomo por el Legislativo Federal, se actuaría en contra del denominado “principio de división de poderes”, en virtud de que tal función

⁵⁰⁹ B. G. PETERS. *La Política* ..., op. cit., p. 482.

⁵¹⁰ G. SCHIESSLER QUEZADA. *El Derecho Disciplinario* ..., op. cit., pp. 30 y 31.

corresponde exclusivamente al Ejecutivo Federal, con la posibilidad de delegarla en una de las Secretarías que dependen directamente de él, como lo es la Secretaría de la Función Pública.

- ≈ Los organismos autónomos constituyen un ejemplo paradigmático, de la forma en la que se puede enmascarar un problema real, dejándolo sin resolver, a través de una falsa salida que origina nuevos problemas ficticios innecesarios, por la razón de no acometer las cuestiones de base que presentan problemas, es decir, si el origen o las raíces del problema lo constituye la deficiencia de las estructuras administrativas, lo lógico es corregirlas y no mantenerlas con la simple rectificación, mediante el establecimiento de regímenes excepcionales para los nuevos órganos públicos.⁵¹¹

Además, se señala que el problema no consiste en arbitrar nuevas fórmulas jurídicas, sino en la liberación de criterios de carácter organizativo y político, obstaculizantes de lo existente.

- ≈ La extensión de los fines de la Administración y su consiguiente fragmentación en órganos especializados, ha derivado en una singular concepción del poder en el espacio, así como en una alteración de la unidad de acción, tras la aparición de universalidad de fines y de la especialización funcional.⁵¹²
- ≈ Se atenta contra principio de intervención mínima en el Estado Mexicano, puesto que debe considerarse en el Derecho Positivo Mexicano, que existe el deber de conformar un Estado social

⁵¹¹ A. NIETO GARCÍA. *La 'nueva' organización ...*, op. cit., pp. 225 y 230.

⁵¹² M. ARENILLA SÁEZ. "Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado". En la obra colectiva dirigida por A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: *El funcionamiento del Estado Autonomico: curso sobre Administraciones territoriales para personal directivo y superior*. 2a. edición. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, p. 102.

democrático de Derecho, en el que se respeten los principios de intervención mínima, legalidad, culpabilidad, etc., como límite al ejercicio del poder punitivo del Estado.⁵¹³

⁵¹³ J. R. SÁNCHEZ FRANCISCO. "El principio de intervención mínima en el Estado mexicano". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 23. Año 2007. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2007, p. 277.

4.4.1.4 Ventajas.

En contrapartida, a pesar de las desventajas antes expuestas, se considera que la creación constitucional y legal de un organismo público constitucional autónomo, competente para ejercer el régimen administrativo disciplinario en la Administración Pública Federal en México, traerá consigo las siguientes ventajas:

- ✓ Se evitaría la concentración del poder en las estructuras ejecutivas del gobierno, misma que ocasiona un número importante de iniciativas destinadas a controlar la denominada burocracia, con la finalidad de asegurar la implementación de las políticas correspondientes.⁵¹⁴
- ✓ Aparecería como un proceso independiente, de carácter administrativo, sin que constituyera un pesado mecanismo burocrático integrado en la organización interna de toda dependencia o entidad pública.
- ✓ Siguiendo el factor cambiante de la realidad jurídica, social y política, el mencionado órgano público constitucional autónomo se adaptaría a dicha realidad, en busca de eficacia y eficiencia en la aplicación del control preventivo y sancionatorio.
- ✓ Se lograría un ahorro de gran importancia de recursos humanos y materiales, con la supresión de numerosas Contralorías Internas u Órganos Internos de Control, como se verá más adelante en el apartado de eficiencia.

⁵¹⁴ P. AUCOIN. *Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos*. Traducción de Moisés Amorós. Ministerio de Administraciones Públicas. Lecturas de Gestión Pública. España: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 500.

- ✓ Se permitiría una participación, con sus respectivas facultades, de los integrantes del Supremo Poder de la Federación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, facilitándose así la existencia de un equilibrio y un “sistema de contrapesos”.
- ✓ Constituiría un elemento de gran importancia en el combate a la corrupción, al estar actuando conforme a la Constitución y al marco legal.⁵¹⁵

⁵¹⁵ La nefasta corrupción suele presentar las siguientes características:

- Es una acción de mala fe que destruye, deprava, echa a perder, que va en contra de las buenas costumbres y de la ley.
- En un vicio social de inmoralidad y deshonestidad.
- Incurren en la misma responsabilidad por corrupción, tanto el que induce la acción indebida, como quien la efectúa.
- Se presenta en el sector público y en el privado, con sus respectivas diferencias y características.
- La corrupción en el servicio público da la confianza que debe existir entre los gobernantes y los gobernados.
- Es un acto totalmente viciado de ilegalidad e ilegitimidad.
- Es un modo de ejercer influencia, aunque es ilícita.
- La corrupción suele también derivar por la existencia de estrictas medidas burocráticas.
- Se debe precisar que la corrupción no se efectúa entre el gobierno y los particulares, sino entre éstos y los servidores públicos.
- La ineficiencia, la indiferencia, la pereza y la omisión deliberada en el servicio público, constituyen formas de la corrupción.
- La corrupción no siempre es bilateral, es decir, que una parte activa que corrompe y una parte pasiva que se deja corromper, sino que en ocasiones es unilateral por parte de los servidores públicos que tiene a su cargo el ejercicio de determinada función, cargo o empleo.
- Eventualmente, el particular que interviene en un acto de corrupción lo hace de forma pasiva, al verse obligado a acceder a las exigencias indebidas del funcionario o servidor o público deshonesto.

(Véase J. T. LANZ CÁRDENAS. *Las responsabilidades en el servicio público ...*, op. cit., pp. 73 y 74)

✓ Por lo que se refiere a la actuación en contra del denominado “principio de división de poderes”, es necesario reconocer que nos encontramos en un proceso de cambio, y desde el Derecho pocas veces se advierte que existen categorías jurídicas tradicionales que obstaculizan los procesos de comprensión de las nuevas realidades. La proliferación actual o futura de órganos autónomos, pone de manifiesto que no es posible seguir pensando en una teoría de división de poderes tripartita tajante, que no se haga cargo de la complejidad estructural del Estado contemporáneo.⁵¹⁶

✓ Respecto a la postura que alude a los organismos autónomos, como una creación artificiosa, y que el resultado ha sido su ineficacia, se considera que la mencionada postura ataca principalmente a la clásica idea de crear más de lo mismo, y más bien de lo que trata la propuesta esbozada en el presente capítulo, es crear un organismo constitucional autónomo, con carácter público, con la concurrencia, en su conformación, del Ejecutivo Federal y de la Cámara de Senadores (dos órganos participantes del Supremo Poder de la Federación.

Lo anterior, con la finalidad de unificar estructuras organizativas y criterios de resolución, lo que conlleva a la creación de un organismo “*sui géneris*”, con carácter eficiente y eficaz, con la firme idea de corregir los errores del pasado y evitar su repetición constante. De manera que se responda a las necesidades del país.

✓ Contra la postura de que se atentaría contra la naturaleza jurídica del procedimiento administrativo de responsabilidades. Es necesario puntualizar que aún cuando se crea un organismo público

⁵¹⁶ J. CÁRDENAS GRACIA. “Remover los Dogmas”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 6, enero-junio 2002. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.

constitucional autónomo de carácter “*sui géneris*”, en todo momento se respetarán los principios que rigen el citado procedimiento, para ello se parte primero de la reforma constitucional y posteriormente legal, de lo cual velará por su cabal cumplimiento, el órgano Judicial Federal.

Asimismo, es necesario recalcar que en el futuro de México, es indispensable que la reforma del aparato del Estado, pase las correspondientes pruebas relacionadas con el rediseño normativo, los ajustes estructurales, la mejora de los procesos y la incorporación de la tecnología de punta. Aunado a que se requerirá de un elemento de suma importancia, el cual consiste en la relación gobierno-ciudadanía.⁵¹⁷

Luego entonces, surge la interrogante: ¿qué debemos hacer?, la respuesta sería razonar debidamente lo básico y lo fundamental para el Estado Mexicano, que no se ha logrado cumplir. Resolviendo la tarea de provisión de bienes públicos, a su vez que deberán resolverse ciertos problemas de normalización, preservando la democracia y la transparencia del Estado. Lo anterior, permitirá ingresar a una sociedad del conocimiento. De lo contrario existiría un grave rezago.⁵¹⁸

En complementación a lo anterior, a continuación se hará mención de la diversa fundamentación que constituye la base, para el establecimiento de la presente propuesta de reforma, encaminada a la creación de un órgano público constitucional autónomo, cuya competencia radique en el ejercicio

⁵¹⁷ L. VÁZQUEZ CANO. “Un Estado moderno. Líneas de propuesta”. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 206 y 210.

⁵¹⁸ J. MOLINAR HORCASITAS. “Estado moderno, eficiente, eficaz y con rendición de cuentas”. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 204.

del régimen administrativo disciplinario.⁵¹⁹

⁵¹⁹ Se hace mención de una frase, la cual establece que: “A nuevos grandes males, nuevos grandes remedios”, lo que significa, al hacer alusión de grandes nuevos remedios, que se tienen que revisar, más que la capacidad de los hombres, la de los sistemas, los que deberán transformarse atendiendo a los aspectos constitucionales, legales, administrativos y de nuevos mecanismos de coordinación y colaboración entre las autoridades y la sociedad civil.

Agregándose que México, es un país que ha crecido mucho, que ha avanzado positivamente, como ha acontecido en la democracias electoral y la globalización, cuestiones que deben ser debidamente aprovechadas por el bien de las instituciones públicas.

(Véase J. N. GONZÁLEZ PARÁS. “Federalismo y fortalecimiento de la República”. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 182 y 183)

4.4.2 La diversa fundamentación.

4.4.2.1 Fundamento jurídico.

Es aplicable el criterio establecido en relación a la transferencia o reasignación de competencias.⁵²⁰

A su vez, es menester considerar la fortaleza que en México tiene el principio de legalidad, consagrado desde la Constitución, en el sentido de que la regulación de las conductas de los particulares ante los poderes de las autoridades, se encuentra reservada básicamente a la Ley; por tal razonamiento, una parte importante del Derecho Administrativo descansa en lo dispuesto por el Legislativo Federal.⁵²¹

La ciencia jurídica, como toda ciencia en mayor o menor grado, se encuentra sujeta al veredicto de la realidad y, por tanto, no es sostenible que sus soluciones sean inamovibles o permanentes. Por el contrario, para que sus aportaciones se conviertan en mejores formas de convivencia social, es necesario someterlas al debate, confrontación y revisión científica.⁵²²

⁵²⁰ Respecto a la citada transferencia, la técnica más simple y expeditiva, conlleva a la modificación de la norma atributiva, imputándose la titularidad de la competencia a un ente u órgano diferente, al que originalmente la ostentaba. Lo anterior obedece a que el cuadro de competencias previamente establecido por el sistema normativo, tiene una naturaleza jurídica movable, ya sea por fuerzas de mejora técnica, de oportunidad o de conveniencia política.

(Véase J. A. SANTAMARÍA PASTOR. *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen I ..., op. cit., p. 422)

⁵²¹ L. CARBALLO BALVANERA. "La oportunidad para impulsar un nuevo avance en la jurisdicción administrativa federal". *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXXIV. Número 100, enero-abril 2001. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

⁵²² A. CASTRO ESTRADA. "Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Mexicana". *Biblioteca Jurídica*

Cabe resaltar, que en materia de responsabilidades han existido aciertos y desaciertos en la normatividad histórica mexicana, lo cual es necesario analizar para combatir los errores y corrupciones de los servidores públicos federales, siendo necesario, de acuerdo a la realidad, la elaboración de leyes pertinentes, y con el propósito fundamental de guiarse hacia el cumplimiento estricto de las mismas; por tanto éste será la razón principal y el fundamento de toda acción en bien del país.⁵²³

A su vez, se estima que las soluciones más adecuadas para lograr un sistema equilibrado y efectivo de control de las Administraciones Públicas, transitan por la creación de otras instancias y procedimientos de carácter extrajudicial, vislumbrándose su utilidad para resolver las pretensiones de los particulares frente a la Administración, siempre fundadas en Derecho y con base en ello –no porque retrasen el acceso a la vía judicial- puedan descargar significativamente los recursos judiciales.⁵²⁴

Con base en lo antes expuesto, en la presente propuesta de reforma para constituir un organismo público constitucional autónomo, facultado para ejercitar el régimen disciplinario, los objetivos jurídicos preponderantes, se encuentran conformados por: una mejora competencial, unificación de criterios y aplicación de la legislación, acordes con la realidad jurídica existente en México.⁵²⁵

Virtual. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 8, enero-junio 2003. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.

⁵²³ R. F. CÁRDENAS. *Responsabilidad ...*, op., cit., p. 561.

⁵²⁴ M. SÁNCHEZ MORÓN. *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*. España: Espasa-Calpe S. A., 1991, p. 136.

⁵²⁵ Asimismo, la revisión de los dogmas resulta inevitable, debido a la presión de la realidad interna y externa; por lo que la clase jurídica, se tendrá que apresurar a revisar sus categorías y conceptos jurídicos tradicionales de decisión, pues el retraso en la comprensión de las nuevas fronteras del derecho o en el entendimiento de los dogmas, puede propiciar no sólo injusticia, de por sí grave, sino consecuencias sociales o políticas de ingobernabilidad.

Al respecto, es de considerarse que los peligros y obstáculos que existen en la transformación del Estado, así como en la procuración de justicia y de los derechos fundamentales, tendrán que ser evitados con el apoyo y el seguimiento de los valores y consensos sociales, y con el respeto de las capacidades de las personas, sin dejar a un lado la renovada comprensión del Derecho, de los valores éticos y de la importancia existencial de la equidad.⁵²⁶

(Véase J. CÁRDENAS GRACIA. “Remover los Dogmas” ..., op, cit.)

⁵²⁶ P. G. ZORRILLA MARTÍNEZ. “Reforma del Estado ..., op. cit., p. 810.

4.4.2.2 Fundamento organizativo.

Contemplando al Estado como un órgano fundamental, resulta favorable estimar su debida reorganización de carácter administrativo, que permita cumplir con sus diversos objetivos y con un razonable grado de eficiencia. Aún cuando se ocasione la disminución de la dimensión del Estado. Consideraciones que encuentran su sustento en las afirmaciones enunciadas a continuación.⁵²⁷

En la nueva lógica de la prestación de los servicios públicos y de la alta tecnología, toda organización cambia de forma, sin constituir un elemento secundario. Exigiendo, su puesta en práctica, el paso hacia nuevos modelos organizativos, así como a una nueva filosofía de las relaciones humanas organizadas.⁵²⁸

Se reflexiona que las transformaciones de la función pública en el mundo han ido de la mano con la visión del Estado, de la organización de la Administración Pública y del gobierno. La globalización ha planteado importantes retos a la organización del Estado y a sus sistemas de gestión, con lo cual es necesario examinar las relaciones entre estas dos esferas cuando se trata de evaluar el desenvolvimiento de la función pública.⁵²⁹

⁵²⁷ Sobre este punto, se considera que deberá aplicarse una debida gestión pública, la cual es una actividad de la Administración Pública, que se refiere a la ejecución de las decisiones adoptadas en los diferentes niveles de la organización del gobierno, tendientes al logro de los objetivos propuestos en el correspondiente plan de desarrollo. Aunado a que se trata de un rediseño rápido y radical de los procesos estratégicos de valor agregado, de la función jurídica, de los sistemas, de las políticas y las estructuras organizacionales que lo sustentan, lo que permite actuar con eficacia y eficiencia.

⁵²⁸ M. CROZIER. *La necesidad urgente de una nueva lógica*. Traducción de Anna Duque. Ministerio de Administraciones Públicas. Lecturas de Gestión Pública. España: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, 1996, p. 37.

⁵²⁹ E. A. GONZÁLEZ SALAS. "La Función Pública en Reinención". Revista de Administración Pública. Número 115. Enero a abril. Año 2008. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2008, pp. 31 y 35.

Aunado a que se requiere una Administración Pública profesional, para lograr los objetivos generales y específicos del gobierno, para lo cual debe establecer sus planes organizacionales, estructurar sus procesos, alcanzar calidad en sus productos y la satisfacción de sus usuarios, contando con el material humano requerido para movilizar sus competencias. Sin descuidar el tema ético y la integridad de lo público, los que han adquirido una nueva dimensión en el enfoque de la función pública.

Al considerar el estudio de los órganos del Derecho Administrativo, es preciso tomar en cuenta los límites de la potestad organizatoria, ya que el crecimiento, habitualmente desordenado de las organizaciones administrativas, ha motivado al legislador a imponer condicionamientos estrictos a su ejercicio, los cuales varían según su eficacia, mismos que tienen una identificada naturaleza material, procedimental, financiera o presupuestal.⁵³⁰

Cabe señalar, que las Administraciones Públicas constituyen en la actualidad organizaciones extraordinariamente voluminosas, con penetrantes poderes y facultades para ejercitar multiplicidad de funciones; luego entonces, organizaciones tan extensas y poderosas, no se encuentran exentas de disfunciones, abusos, influencias partidistas y privadas, corruptelas, y demás formas de actuación ilegal, incorrecta o desacertada. Aún cuando existen variantes en cada país, es necesario instaurar y perfeccionar un sistema de controles que eviten o reduzcan el riesgo de un indebido funcionamiento, con las correlativas trasgresiones de los derechos individuales.⁵³¹

⁵³⁰ J. A. SANTAMARÍA PASTOR. "La teoría del órgano ..., op. cit., pp. 71 a 73.

⁵³¹ M. SÁNCHEZ MORÓN. *El control de ...*, op. cit., pp. 13 y 14.

En la actualidad, el problema no es el poder de los “burócratas *per se*”, sino el excesivo control sobre los burócratas, lo que provoca un diseño de burocracias atestadas de sistemas de control formal, fundamentadas en la cúspide de la organización; por lo que para solventar la citada problemática, es inevitable que los burócratas en puestos operativos, sean liberados de esa estructura excesiva.⁵³²

Sobre la autonomía de las instituciones, se señala que en éstas se desarrollan “mecanismos impermeabilizadores” al cambio o incluso a la dirección de cambio. Sin embargo, lo anterior no significa aseverar que las instituciones sean necesariamente inmunes a los cambios o a las reformas que se produzcan en su entorno. Aunque, la capacidad institucional para adaptarse a un desarrollo estructural equilibrado, no se puede dar en todos los supuestos, y en circunstancias adversas, se pueden producir cambios radicales, así como desavenencias en la dinámica de las instituciones y sus procesos de construcción.⁵³³

En torno al tema que nos ocupa, se aprecia que ante la amenaza de la supervivencia de un sistema político, se deberán emprender las reorganizaciones administrativas que sean necesarias, como lo es la reforma administrativa, aunque se derive en disminuir el tamaño del Estado, conjugando la profesionalización y respeto a las reglas del juego del modelo de orden legal, con el actuar eficaz.⁵³⁴

Por otra parte, al analizar las instituciones, se sugiere se observe lo que les corresponde y los elementos que las identifica como ordenación, con el objetivo de no incidir en contradicciones que ocasionen la inviabilidad de su

⁵³² P. AUCOIN. *Reforma administrativa* ..., op. cit., p. 504.

⁵³³ C. R. ALBA TERCEDOR. “Desaparición ..., op. cit., p. 75.

⁵³⁴ R. BAÑÓN I MARTÍNEZ y E. CARRILLO BARROSO. “La legitimidad de la Administración Pública”. En la obra colectiva dirigida por los autores antes mencionados: *La nueva Administración Pública*. España: Alianza Editorial, S. A., 1997, p. 57.

funcionamiento, o que se produzcan funciones negativas, lo cual las desviará de los objetivos previstos y deseados.⁵³⁵

Se medita que los tiempos contemporáneos son dinámicos y complejos, por lo que no tienen contextos predecibles ni invariables, sino que se caracterizan por turbulencias que reflejan nuevas condiciones de vida que indican a la vez, modificaciones importantes en la organización y el ejercicio del poder en los cuales intervienen, tanto las fuerzas gubernamentales como las que corresponden a la sociedad civil.⁵³⁶

Derivado de lo anterior, las instituciones públicas no son ajenas a los cambios que la sociedad y el Estado viven de manera intensa, situación que obliga a revisar las capacidades de gobierno, y no sólo de manera continúa, sino efectiva. Luego entonces, no hay punto de reposo ni pausas prolongadas para las instituciones públicas, debido a que los problemas que atienden y solucionan, se caracterizan por una mayor interdependencia y complejidad que, sin duda, aumentan la tensión en las relaciones sociales y políticas. Ello significa que las instituciones tienen que producir nuevas capacidades de gestión pública que permitan a la vez, el abordaje más efectivo de las carencias y demandas de la vida comunitaria para evitar que las respuestas de gobierno sean deficientes, insuficientes o erráticas.

Además, la naturaleza administrativa de los problemas colectivos tiene que revisarse y revalorarse, a la luz de acontecimientos que den cuenta de realidades que no son fáciles de entender mediante arquetipos inoperantes y desactualizados que conciben la realidad a partir de equilibrios invariables porque se sustentan en arreglos de cúpula, mismos que omiten la dinámica de los poderes horizontales que son determinantes en las formas y

⁵³⁵ D. VALADÉS. *El control del poder ...*, op. cit., p. 191.

⁵³⁶ R. UVALLE BERRONES. "Desafíos de la Administración Pública Contemporánea". *Revista de Administración Pública*. Número 115. Enero a abril. Año 2008. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2008, pp. 13 y 17.

relaciones de poder.⁵³⁷

⁵³⁷ Respecto a la transformación estructural y acelerada, el comportamiento de las instituciones públicas, entre ellas las administrativas, tiene ante sí un conjunto de retos que han de gobernarse para que la sociedad y el Estado convivan bien, pudiendo convivir mejor.

Por consiguiente, la Administración Pública vive condiciones que exigen la revisión de sus tareas, responsabilidades y capacidades de respuesta, procurando que sus resultados no sólo sean carismáticos o alentadores, sino legítimos.

4.4.2.2.1 La eficiencia.

Es indispensable destacar, que uno de los factores de notable importancia que afecta a la Administración Pública Federal, como organización, es la escasez real de los recursos de que dispone el sector público, lo que conlleva a una problemática de carácter económica y presupuestaria, así como a una incertidumbre en los procesos de planeación y presupuestación, para solventar las necesidades legítimas y necesarias de la población.⁵³⁸

A continuación, se hace alusión, entre otros, a los siguientes tipos de eficiencia:⁵³⁹

a) Eficiencia técnica:

Consistente en la relación entre los recursos físicos y los resultados de la misma naturaleza.

b) Eficiencia económica:

Implica la conexión entre costes de utilización de los recursos, con el valor de los resultados.

c) Eficiencia en la asignación:

Referida a la distribución óptima de los recursos disponibles.

d) Eficiencia productiva:

Alude al vínculo entre el rendimiento en la utilización de los recursos disponibles y la producción a un coste mínimo.

e) Eficiencia operativa:

Versa en el enlace entre el coste del desarrollo de las funciones y la planificación a largo plazo.

⁵³⁸ B. G. PETERS. *La Política* ..., op. cit., pp. 508 y 510.

⁵³⁹ L. PAREJO ALFONSO. "Eficacia y Administración. Tres estudios". Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio de la Presidencia. España: Boletín Oficial del Estado, 1995, pp. 97 y 98.

El cumplimiento de los anteriores tipos de eficiencia en una organización pública, garantizarán su plena justificación ante la sociedad, la cual está ávida de resultados administrativos por parte de las instituciones.⁵⁴⁰

Es más, con fundamento en los datos mencionados en la “Relación de Entidades Paraestatales de la Administración Pública Federal”⁵⁴¹, así como en informaciones proporcionadas por la Secretaría de la Función Pública, **actualmente existen 229 Órganos Internos de Control o Contralorías Internas**, mismas que se integran a las cuantiosas dependencias, entidades, organismos desconcentrados, organismos descentralizados sectorizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

Siguiendo lo antes expuesto, resulta también una suma numerosa de los servidores públicos federales que colaboran, ya sea de base o confianza, en las 229 Contralorías Internas, lo que deriva en la actuación caótica del ejercicio del régimen administrativo disciplinario.

Con base en lo antes expresado, esas 229 Contralorías Internas, se verán ampliamente reducidas con la creación de un organismo público constitucional autónomo.

Y aún cuando sean pocos los servidores públicos que laborarán en dicho organismo, éstos serán los más capaces y necesarios, que deberán cumplir con su función competencial.

⁵⁴⁰ Se advierte que la reforma administrativa, pensada como problema, constituye un propósito de optimización, de perfectibilidad y sobre todo de aumentar la eficiencia del instrumento más idóneo del que dispone la organización política de la Administración Pública Federal, y así cumplir con las funciones que le corresponden, sirviendo intensamente a la creación de riqueza pública y a su equitativa distribución, en un mundo de acelerados cambios, intensa comunicación y crisis de estructuras.

(Véase J. LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO. “La función de control ..., op. cit., p. 631)

⁵⁴¹ La referida Relación se publicó en el Diario Oficial de la Federación el 10 de agosto de 2007.

Advirtiéndole que no se está menospreciando la importancia del elemento humano, para todo órgano público existente en la Administración Pública Federal, traducido en los servidores públicos que la componen, pero tal elemento debe contemplarse desde los procesos de planificación y eficiencia.

Es necesario considerar que toda readministración acentúa la importancia de estimar a todo servidor o funcionario público, como una parte integrante de los procesos de cambio, quienes además, se requieren para la supervivencia de una organización.⁵⁴²

La planificación de los recursos humanos, es una materia de importancia, misma que no se opone a la descentralización, a la delegación y a la flexibilidad de la gestión, en virtud de que lo significativo es la previa clarificación de la estrategia, las metas, los objetivos a desarrollar y los resultados a lograr. Además, la referida planificación tiene los siguientes objetivos:⁵⁴³

- »» Hacer viables las estrategias de la organización, facilitando su adaptación a la evolución del entorno.
- »» Mantenimiento efectivo de la estructura organizativa, a través del reclutamiento del personal adecuado en cantidad y calidad.
- »» Evitar desequilibrios de los recursos humanos disponibles, ya sea déficits o excedentes.

⁵⁴² W. E. BJUR y G. R. CARAVANTES. "La readministración en acción: La ejecución de cambios orientados al éxito". En la obra colectiva dirigida por R. BAÑÓN I MARTÍNEZ y E. CARRILLO BARROSO: *La nueva Administración Pública*. España: Alianza Editorial, S. A., 1997, p. 223.

⁵⁴³ J. M. CANALES ALIENDE. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. España: Universidad de Alicante, 2002, pp. 149 y 150.

- » Maximizar la productividad de los empleados, en forma congruente a sus funciones.
- » Desarrollar, capacitar y promocionar al personal, de acuerdo a las necesidades de la organización pública, así como facilitar su motivación.

Se sostiene el carácter estratégico de la gestión de los recursos humanos, en virtud de que se seguirá un proceso mediante el cual se definan las misiones y objetivos esenciales de la organización, en relación con su entorno, y así poder operar sobre los elementos críticos de la organización, con la finalidad de dar cumplimiento a los objetivos fijados. A su vez, tal gestión se encontrará vinculada a los objetivos de mejora y de adaptación a los cambios operantes en el entorno, y con el claro sentido de las prioridades.⁵⁴⁴

Ante la dinámica de las Administraciones Públicas y la consiguiente inercia organizativa generada, el conformismo y el desinterés, se convierten en factores que dificultan los procesos de cambio y adaptación, los cuales deben ser continuos y permanentes. Como consecuencia, las personas al servicio de las organizaciones públicas, se convierten en un factor fundamental y diferenciador en el proceso de cambio.⁵⁴⁵

⁵⁴⁴ M. VILLORIA. "La gestión de las personas en las Administraciones Públicas Postburocráticas: Un enfoque estratégico". En la obra colectiva dirigida por R. BAÑÓN I MARTÍNEZ y E. CARRILLO BARROSO: *La nueva Administración Pública*. España: Alianza Editorial, S. A., 1997, pp. 252 y 262.

⁵⁴⁵ J. V. GÓMEZ RIVAS. "La gestión de los recursos humanos". En la obra colectiva dirigida por B. OLÍAS DE LIMA GETE: *La nueva gestión pública*. España: Pearson Ediciones, S. A., 2001, p. 89.

4.4.2.2.2 La eficacia.

Concatenando la eficiencia con la eficacia, se estima que la actividad administrativa es eficaz, cuando se logran los resultados propuestos, es decir, el cumplimiento cabal de los objetivos, y que a la vez será eficiente, si se consiguen con el mínimo de recursos.⁵⁴⁶

La continua revisión a que se encuentra sometida la Administración, se debe a la concreción de la eficacia, la cual se vislumbra sobre la organización y funcionamiento de los poderes públicos, de manera que se convierte en un mecanismo corrector de las organizaciones públicas; luego entonces, la intervención del Estado encuentra su justificación, en su capacidad ejecutora. Al mismo tiempo, es en la eficacia donde desempeña un papel importante el desarrollo de un sistema de responsabilidades de los funcionarios públicos. Sin embargo, se estima que el mecanismo de la responsabilidad en la actualidad constituye “la clave de bóveda de la credibilidad del Derecho Público”.⁵⁴⁷

Es necesario mencionar, que las políticas o programas públicos, sólo serán eficientes, cuando en primer lugar sean eficaces, y en segundo, si los recursos materiales e inmateriales requeridos, son invertidos óptimamente. Cabe precisar, que un alto grado de racionalización interna realizada por la Administración Pública, sin la producción de los efectos requeridos, únicamente conducirá a un burocratismo con carencia de sentido.⁵⁴⁸

⁵⁴⁶ M. R. MICELE. “La significación ..., op. cit., p. 282.

⁵⁴⁷ F. J. BAUZÁ MARTORELL. *La Desadministración Pública*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2001, pp. 39, 40, 216 y 218.

⁵⁴⁸ J. M. RUANO DE LA FUENTE. “El control ..., op. cit., p. 212.

Considerando la creación de un organismo público constitucional autónomo ejercitador del régimen administrativo disciplinario en la Administración Pública Federal de México, resulta loable señalar que se podrán cumplir los objetivos de prever las irregularidades administrativas, y en caso de que se hayan cometido, sancionarlas a través del procedimiento administrativo disciplinario correspondiente, en forma imparcial.

4.4.2.3 Fundamento político y social.

La propuesta sugerida, también se fundamenta en la coparticipación de los integrantes del Supremo Poder de la Federación, siendo éstos el Ejecutivo, Legislativo y Judicial. Aunque la participación individual de los mismos, será en diversas facetas, las cuales no marcan su injerencia en el funcionamiento del organismo público constitucional autónomo, ni en la toma de sus decisiones.

Además, es necesario tomar en cuenta que en estos momentos México se encuentra en una pluralidad política, en donde existe una gran diversidad de fuerzas políticas.⁵⁴⁹ Lo que años atrás no acontecía.⁵⁵⁰

⁵⁴⁹ En torno a la vida democrática de México, se menciona que hay que haber vivido los últimos 20 años, para saber que actualmente existen cuatro cosas que no existían entonces: votantes libres, partidos políticos nacionales y competitivos, opinión pública independiente e instituciones que ofrecen garantías de legalidad y de limpieza en la disputa política.

Destacando que la radical novedad de fin de siglo es que existen fuerzas institucionales capaces de encauzar la pluralidad, darle su lugar, facilitar su expresión y volverla una parte de la representación de la nación. Estas fuerzas protagonizaron la transición democrática mexicana pero tienen en frente otras tantas tareas pendientes, acaso más profundas y de grandes consecuencias para la vida del país. Sin embargo, no cuentan con demasiado tiempo para abordarlas. Resolverlas dará la pauta a la sobrevivencia de la democracia en México, ya que se ha entrado a una nueva fase de la vida política.

Además, a pesar de las dificultades, del “cortoplacismo” y de las rivalidades, se considera que nunca antes en la historia moderna mexicana, se estuvo mejor preparados para consolidar y hacer duradero el cambio democrático de México.

(Véase J. WOLDENBERG K. “Las próximas reformas. Después de las elecciones”. Número 395. Jueves 24 de agosto de 2000. Revista Etcétera, política y cultura en línea. México, 2000)

⁵⁵⁰ Llámese o no transición a la democracia, México cuenta ya con un sistema electoral tan autónomo y confiable que hizo posible retirar al Partido Revolucionario Institucional (PRI) del Gobierno Federal, sin la existencia de un conflicto social. No fue sólo “sacar al PRI de Los Pinos para meter a Vicente Fox”, sino disolver un fenómeno el binomio PRI-Gobierno-, el cual estuvo en la esencia del régimen político fundado al término de la fase armada de la revolución.

El régimen de partido hegemónico ha sido comparado con el de la desaparecida Unión de Repúblicas Socialistas Soviéticas, y tal vez ello se deba al papel determinante del Estado en ambos sistemas. Sin embargo, mientras allá sí había un partido de Estado, lo que hubo aquí fue una dependencia total del Gobierno para organizar las elecciones y

Dichas fuerzas políticas, de alguna u otra forma deberán, al tomar sus decisiones, velar por el interés nacional y no del individual o de su partido político.⁵⁵¹

coadyuvar en los procesos de negociación política que, siempre que fueron decisivos, quedaron en manos del Presidente de la República y fueron operados por el Secretario de Gobernación.

(Véase R. GARCÍA MEDRANO. "Nuevos tiempos. *Nuevos riesgos*". Número 395. Jueves 24 de agosto de 2000. Revista Etcétera, política y cultura en línea. México, 2000)

⁵⁵¹ Existe la postura de que la democracia es, hasta ahora, la forma más adecuada o menos imperfecta que la humanidad ha encontrado para el establecimiento de las reglas de gobierno y convivencia social. En América Latina, salvo determinadas excepciones, el dilema y la discusión no se centran ya en la disyuntiva de la dictadura militar o el gobierno revolucionario.

En México, por su parte, si bien se ha avanzado sustancialmente en el establecimiento de una democracia más cercana a las aspiraciones liberales, las posiciones radicales y autoritarias aún están presentes en sectores muy influyentes de la vida política nacional.

La intolerancia, el fanatismo y las actitudes que abiertamente conspiran contra el régimen democrático, no son etiquetas que se puedan poner exclusivamente a un grupo, estrato social o partido político. Desafortunadamente estas formas de expresión política están ampliamente extendidas a lo largo y ancho del país y tienen arraigo cultural.

Aún lo anterior, la educación, la información, la apertura y la participación son elementos poderosos para apuntalar a la democracia. También el análisis y la crítica de las posiciones y discursos políticos hacen una contribución no menos importante a esta causa.

(Véase J. E. MARTÍNEZ LEYVA. "La demagogia. Fanatismos de varios colores". Número 395. Jueves 24 de agosto de 2000. Revista Etcétera, política y cultura en línea. México, 2000.)

A su vez, es menester señalar que los valores básicos de la democracia son la libertad y la igualdad, al grado tal que Kelsen define a la democracia como la síntesis de ambos principios. No obstante lo anterior, según Dworkin, la igualdad y la libertad con frecuencia entran en conflicto, ya que algunas ocasiones, el único medio efectivo para promover la igualdad, requiere de la limitación a la libertad, y en otras las consecuencias de proteger la libertad quebrantando la igualdad, por lo que en esos supuestos, el buen gobierno resolverá entre los ideales contendientes, en donde participarán en forma activa las Cortes y los Jueces.

(Véase I. B. FLORES MENDOZA. "Constitución, democracia y derecho: teoría constitucional y valores constitucionales". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 15. Año 2003. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2003, p. 154)

Aunque también existe la postura contraria, la cual considera que la democracia en México está condenada a la extinción, debido a que el concepto de modernidad está arraigado en el inconsciente de todos los mexicanos. Considerándose que la modernidad consiste en la prioridad lógica y axiológica del individuo sobre la comunidad y de la

La mencionada coparticipación tripartita, se verá acompañada del acierto esbozado por la sociedad, cuando el mencionado órgano, cumpla cabalmente con sus funciones.⁵⁵²

También, se comenta que en la actualidad exista una “Crisis del Estado”, la cual afecta a la democracia, y se manifiesta en el desplazamiento de cuotas crecientes de poderes y de funciones públicas, tradicionalmente reservadas al Estado, fuera de sus confines territoriales. Situación que se debe a la

identidad individual sobre la identidad colectiva, por lo que existe: una apatía general en las elecciones, el escepticismo respecto de las casi siempre incumplidas promesas de campaña, la desvinculación anímica con las acciones de gobierno que no nos favorecen (y las que nos favorecen siempre parecen ser pocas, y se toman como una mínima obligación cumplida por parte de quienes nos gobiernan), la abstinencia de colaborar con la sociedad inmediata por las vías .legales o institucionales.

Advirtiéndose que ese aislamiento del individuo respecto del Estado Mexicano, ha despertado en muchas formas y en muchos lugares, la democracia, pareciendo estar en un sopor próximo al sueño eterno. Y cuando los políticos logren que la gente se sienta identificada con ellos, con su trabajo, sus preocupaciones como gobernantes y con su acierto en la forma de dirigir el país y sus municipios y calles, la democracia despertará del letargo en que la han sumido los caudillismos mexicanos, ahora con apoyo mediático.

(Véase R. GUZMÁN WOLFFER. “Sobre la democracia y otros mitos”. Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 14. Año 2003. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2003, p. 132)

⁵⁵² Una postura al respecto, sobre la titularidad del Partido Acción Nacional (PAN), al frente del Ejecutivo Federal, que debe concebirse al PAN, no solamente como una maquinaria electoral, sino fundamentalmente como una “escuela de ciudadanos”, la cual les enseña a cumplir sus obligaciones y a exigir sus derechos, en aras de la construcción de una Patria Ordenada y Generosa. Y que no existe duda. Que el PAN, es una institución que tiene alma y que posee conciencia, luego entonces se propone escuchar su conciencia y salvar su alma

(Véase F. J. ZAMORA CASTRO. “69 años de Acción Nacional”. Página web Democracia y derecho para México. México)

A su vez, se agrega que los integrantes del PAN están dando una nueva batalla por la democratización del país, sabedores de que la reconstrucción del país ha de comenzar por dar un régimen con categoría moral y autoridades políticas dignas. Además, que los mexicanos están obligados en este proceso político a conquistar la democracia, porque sin ella la nación pondrá en riesgo su viabilidad. Advirtiéndose que son tan grandes y graves los retos demográficos, económicos, sociales y culturales de la nación, que sólo una autoridad digna, producto de la democracia, podrá conducir al país hacia su solución satisfactoria. Sin embargo, la conquista de la democracia, no es sólo tarea de los partidos y los candidatos, sino que es ante todo, un deber de todos los ciudadanos.

(Véase F. J. ZAMORA CASTRO. “Maquío: ¿Por qué la democracia?”. Página web Democracia y derecho para México. México)

presente globalización ⁵⁵³, en donde el futuro de cada país dependa menos de la política interna y siempre más de decisiones externas. ⁵⁵⁴

Es de resaltar que una reforma que pretende transformar la realidad no puede ignorarla, ni hay que atarse a diagnósticos de hace 20 años, los

⁵⁵³ Y al comentar algunos puntos en torno a la globalización, y ante la crisis financiera que se está viviendo en estas fechas, no está de más hacer alusión general a la misma; puesto que ha final de cuentas, la cuestión económica de alguna forma tiene sus consecuencias en el ámbito del Derecho, sobre todo del Administrativo, al ser éste el rector en el Gobierno de un país.

Se considera que España ha sido el ejemplo de Europa, con una tasa de crecimiento promedio de 3.6 por ciento entre 1994 y 2007, por lo menos un punto superior a la de la Unión Europea, su tasa de desempleo bajó de 23 a 8 por ciento a pesar de la incorporación de millones de mujeres y de inmigrantes a la fuerza de trabajo. Un país que en la década de 1950 era más pobre que México, tenía en el 2007 un producto interno bruto per cápita casi tres veces superior al de nuestro país: 32 mil dólares por español, contra los 9 mil de los mexicanos, de acuerdo a las cifras del Fondo Monetario Internacional.

La prosperidad económica se ha reflejado en especialidades en las que España nunca había destacado, como su tecnología en hidrocarburos -siendo que el país carece de yacimientos propios- y en producción agrícola que se ha exportado al mundo. Las inversiones españolas en banca, hotelería, construcción e infraestructura eléctrica han alcanzando también los recovecos más distantes del planeta.

Hoy, sin embargo, España está entrando a una crisis que podría ser la peor del país desde los años setenta. La tasa de crecimiento ha caído ya en terreno negativo, 0.2 por ciento en el tercer trimestre de este 2008 contra el trimestre inmediato anterior, mientras que el desempleo ha aumentado bruscamente a 11.9 por ciento. La industria de la construcción, que se había convertido en la espina dorsal del milagro español, se ha desplomado con la crisis hipotecaria internacional.

Al contrario de otros países de Europa, España tiene, sin embargo, un as bajo la manga para enfrentar la crisis. A lo largo de los últimos años el gobierno ha tenido un superávit presupuestario. Esto le da un mayor margen de maniobra para subir el gasto público y promover una mayor actividad económica ante la recesión que está empezando.

Aunque el peor error que podría cometer España es darle la espalda a las políticas que han promovido su actual prosperidad. Lo que debe hacer, por el contrario, es marchar hacia adelante, porque es precisamente en las crisis donde se forjan las oportunidades económicas.

(Véase S. SARMIENTO. "Oportunidad". Artículo periodístico publicado en la página electrónica del periódico Zócalo. Estado de Coahuila. Miércoles 19 de noviembre de 2008. México, 2008)

⁵⁵⁴ L. FERRAJOLI. "¿Democracia sin Estado?". Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz Derecho constitucional y política Coordinadores: David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera. México: UNAM, 2005, pp. 221, 222 y 233.

cuales se centraban sólo en las atribuciones y en los recursos. Tampoco, se puede ubicar al federalismo como una institución estática, inmune a los cambios globales y a las mudanzas del sistema político. Ni se puede tampoco desconocer que forman el pacto federal, presentando una gran heterogeneidad en sus condiciones políticas, sociales y administrativas, ni que los procesos de democratización y descentralización han cambiado las reglas del juego.⁵⁵⁵

Está muy bien saber el destino al que se desea llegar en materia de federalismo, pero no se debe olvidar de dónde se parte, y cómo las condiciones actuales incidirán en la aplicación práctica de las reformas, de lo contrario nos enfrentaremos a normas perfectas pero irrealizables en la práctica jurídica.

⁵⁵⁵ G. CEJUDO. Comprendido en el compendio de "Ponencias Magistrales en la Consulta Pública, de los Foros Temáticos Regionales para la Reforma del Estado". Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, México: Congreso de la Unión, 2008.

4.4.2.3.1 La vida democrática nacional.

Aún cuando en la Administración Pública Federal Mexicana, ha existido un largo periodo de reforma administrativa (1970-1982) y de modernización (1983 a la actualidad), ⁵⁵⁶ en donde se han logrado una serie de avances en las materias legales, organizacionales, procedimentales y tecnológicas, todavía tiene asignaturas pendientes y enormes rezagos por superar. ⁵⁵⁷

Cabe recordar, que el sistema político mexicano descansó durante mucho tiempo en principios y reglas, sin desconocerse que estuvieron sujetos a una dinámica constante, radicando básicamente en un Ejecutivo Federal fuerte, como centro de gravedad, el cual se encontraba dotado de heterogéneas y extensas facultades, tanto constitucionales como “metaconstitucionales” o poderes de hecho. Sin embargo, hoy en día se han centrado todavía más los señalamientos de reforma, coincidiendo la mayoría de las opiniones en la necesidad de establecerle límites más precisos y controles más efectivos. ⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ También se expresa que actualmente, la administración pública no está respondiendo a los complejos imperativos y objetivos en materia social y económica (ambas vinculadas a la materia jurídica), ya que ningún país puede fincar su éxito en el largo y mediano plazo, si únicamente se apoya en la estabilidad financiera, que si bien es una condición e imperativo, no es suficiente para dar paso al desarrollo de las personas, regiones. Comunidades, Municipios y Entidades Federativas.

(Véase R. UVALLE BERRONES. “La política y los políticos: piezas clave del engranaje institucional “. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 118)

⁵⁵⁷ R. MARTÍNEZ PUÓN. “Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina”. Revista Iberoamericana de Administración Pública. Número 8. Enero-Junio 2002. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, p. 171.

⁵⁵⁸ S. VALENCIA CARMONA. “Hacia un nuevo sistema político y constitucional”. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 8, enero-junio 2003. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.

Es de señalarse que las instituciones democráticas (entendidas como aquéllas en virtud de las cuales el pueblo goza de la facultad de elegir a sus gobernantes), debe proyectar las normas jurídicas que han de regirlo e intervenir de alguna forma en el proceso de aplicación de tales normas, a través de sus respectivas organizaciones, lo cual es imprescindible para desarrollo y buen funcionamiento del estado Mexicano, para así calificarse de democrático.⁵⁵⁹

En estos momentos, México se encuentra en una etapa muy importante de su evolución política. Las perspectivas son alentadoras, pues el sólo cambio de la Presidencia de la República, a un partido diferente de aquel que la detentó durante siete décadas, es positivo. Además, existen diversos factores favorables para la consolidación de un régimen democrático, el cual necesariamente implica tolerancia, protección a los derechos humanos y a los grupos minoritarios, existiendo la obligación a cargo del gobierno, de respetar el Estado de Derecho.⁵⁶⁰

Frecuentemente, se observa que los cambios en la cultura pública, en especial en la administrativa, son lentos, lo cual conduce a algunos a decir: que simplemente no se producen. No obstante, en la realidad no acontece así, pues basta comparar los procesos actuales con los antiguos. Lo que sucede, es que las instituciones del Estado, funcionan a manera de retardantes del cambio, y exigen que éste sea real, con el debido impulso permanente en el tiempo. Dicha fuerza no sólo deriva de la normatividad, sino también de los actores que han intervenido en su formulación, de los

⁵⁵⁹ F. HAMDAN AMAD. *Ensayos jurídicos de Derecho Constitucional* ..., op. cit., pp. 356 y 357.

⁵⁶⁰ J. CARPIZO. "Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM.. *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXXIV. Número 100, enero-abril 2001. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.

obligados a cumplirlas y de la sociedad.⁵⁶¹

Una cuestión importante a considerar, es que el control administrativo será eficaz cuando exista la voluntad política de sobrepasar las consecuencias disfuncionales de la fragmentación, y el establecimiento de un marco que sea útil para la elaboración de las políticas, facilitando con ello, la integración de los especialistas en la prestación de los diferentes servicios; por lo que al dar cumplimiento a las dos condiciones, el control será ejercitado en pocas áreas políticas.⁵⁶²

⁵⁶¹ M. ARENILLA SÁEZ. "Las relaciones entre poder ..., op. cit., p. 89.

⁵⁶² P. AUCOIN. *Reforma administrativa* ..., op. cit., p. 512.

4.4.3 La propuesta de reforma.

4.4.3.1 Norma Constitucional.

Con la finalidad de establecer una firmeza jurídica, en donde encuentre su primer sustentación el órgano público constitucional autónomo, es que se propone primero llevar a cabo una adición a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.⁵⁶³

Dicha adición, consistirá en integrar un segundo párrafo al artículo 113, constituyéndose el vigente segundo párrafo como tercero, en donde se indicará su denominación, naturaleza jurídica y competencia, para quedar de la siguiente forma:

“Artículo 113.- Las leyes sobre responsabilidades administrativas de los servidores públicos, determinarán sus obligaciones a fin de salvaguardar la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad, y eficiencia en el desempeño de sus funciones, empleos, cargos y comisiones; las sanciones aplicables por los actos u omisiones en que incurran, así como los procedimientos y las autoridades para aplicarlas. Dichas sanciones, además de las que señalen las leyes, consistirán en suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos obtenidos por el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por sus actos u omisiones a que se refiere la fracción III del artículo 109, pero que no podrán exceder de tres tantos de los beneficios obtenidos o de los daños y perjuicios causados.”

La autoridad competente para ejercitar el régimen disciplinario sobre la Administración Pública Federal, a través de la realización de auditorias, del procedimiento de

⁵⁶³ Es menester señalar, que se estima que en México debe restablecerse la autoridad política, lo cual ayuda a la certidumbre del actuar de la población. Aclarándose que no se trata de aplicar la “mano dura” (cuestión que no es defendida por algún partido político), ya que ésta ha estado ausente durante los últimos años en México; por lo que el Estado de derecho se observa endeble.

(Véase B. DE LA GARZA HERRERA. “La pluralidad garantiza la división de poderes”. Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p.125)

investigación y, en su caso, del procedimiento administrativo de responsabilidades, será la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, dotada de plena autonomía de gestión, personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya integración y funcionamiento se establecerán en la Ley Orgánica que expida el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos.

“La responsabilidad del Estado por los daños que, con motivo de su actividad administrativa irregular cause en los bienes o derechos de los particulares, será objetiva y directa. Los particulares tendrán derecho a una indemnización conforme a las bases, límites y procedimientos que establezcan las leyes.”

4.4.3.2 Marco Legal.

Con fundamento en la mencionada adición al artículo 113 constitucional, el Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos discutirá, aprobará y expedirá la Ley Orgánica de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, misma que en consecuencia se denominaría de la siguiente forma:

“Ley Orgánica de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal”

En dicha Ley Orgánica, se contemplarán los siguientes apartados generales:

- I.- Disposiciones generales.
- II.- Integración.
- III.- Funciones competentes.

Haciendo hincapié en que la **Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal** (en adelante **CRASPAPF**), sólo tendrá competencia para ejercer el régimen administrativo disciplinario en torno a la Administración Pública Federal; por lo que los órganos Judicial y Legislativo Federales, seguirán con sus respectivos Órganos Internos de Control de carácter exclusivos, con la finalidad de respetar la denominada “separación de poderes”.

Además, se respetará la naturaleza jurídica de los demás organismos públicos constitucionales autónomos, quienes cuentan con su respectivo Órgano Interno de Control.⁵⁶⁴

⁵⁶⁴ Como es el caso de la Comisión Nacional de los Derechos Humanos y el Instituto Federal Electoral.

Con la expedición de la Ley Orgánica en cuestión, y para que exista una concordancia legislativa, se llevarían a cabo diversas reformas, entre otros ordenamientos jurídicos, a:

- a)** La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.
- b)** La Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.
- c)** Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.
- d)** El Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.
- e)** Así como a todos los Reglamentos Interiores de los órganos que conforman la Administración Pública Federal.

Básicamente, las reformas a los anteriores ordenamientos, consistiría en suprimir:

- Las facultades de la Secretaría de la Función Pública relacionadas con el ejercicio del régimen administrativo disciplinario, consistentes en el procedimiento de investigación y en el procedimiento administrativo de responsabilidades.⁵⁶⁵

Aclarando que estará a salvo, la facultad de que cualquier otra autoridad pueda realizar auditorías, sin menoscabar la facultad de la CRASPAPF para practicarlas. Sin embargo, dichas autoridades estarán obligadas a hacer del conocimiento de la CRASPAPF, las presuntas irregularidades que hayan detectado tras la práctica de

⁵⁶⁵ Si es que todavía no se han realizado las reformas legislativas para que el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, sea la autoridad competente para aplicar las sanciones.

determinada auditoría, para que la CRASPAPF proceda conforme a derecho.

- La existencia de los Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, existentes en la Administración Pública Federal, que como bien se sabe, son extensamente numerosos.
- Suprimir la facultad del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, relacionada con la aplicación de las sanciones disciplinarias.

4.4.3.3 Forma de integración.

Un elemento importante a considerar, es el relacionado con la forma de integración de la CRASPAPF, en torno a los servidores públicos que la conformarán, ya que de esto dependerá principalmente, su forma de actuación y el grado de cumplimiento de sus funciones constitucionales y legales.

De acuerdo a lo anterior, en cuanto a la forma de integración de la CRASPAPF, se sugiere que se conforme en consideración al denominado “nivel de mando”; por lo que existirán los “Altos Mandos” y los “Mandos Complementarios”, de acuerdo a la diversa naturaleza jurídica y a las funciones a desarrollar, así como el grado de toma de decisiones y las consiguientes responsabilidades.

4.4.3.3.1 De los “Altos Mandos”.

Con referencia a los “Altos Mandos”, se propone que existan, además del Presidente de la CRASPAPF, quien tendrá la máxima representación legal de la Comisión, los siguientes tres Vicepresidentes y un Contralor Interno, atendiendo a una materia específica:

- ❖ Un Vicepresidente de Responsabilidades.
- ❖ Un Vicepresidente de Auditorias.
- ❖ Un Vicepresidente de Quejas y Denuncias.
- ❖ Un Contralor Interno.

Siendo designados el Presidente, los Vicepresidentes y el Contralor Interno por la mayoría absoluta de la Cámara de Senadores del Congreso General de los Estados Unidos Mexicanos, de entre la terna que para cada puesto público les someta a su consideración el Ejecutivo Federal.

De tal manera, se reformará la Constitución en lo relativo a las facultades exclusivas, para establecer tanto la facultad de propuesta que realice el Ejecutivo Federal, como la facultad aprobatoria del Senado; por lo que se propone la modificación de los siguientes artículos en los términos que se indican:

Artículo 76.- Son facultades exclusivas del Senado:

I. a XI. (...)

XII.- Designar al Presidente, a los tres Vicepresidentes y al Contralor Interno de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, de entre la terna que someta a su consideración el Ejecutivo Federal, en los términos que lo establezca la Ley Orgánica del mencionado organismo

público constitucional autónomo; ⁵⁶⁶

XIII. Las demás que la misma Constitución le atribuya.

Artículo 89.- Las facultades y obligaciones del Presidente son las siguientes:

I. a XVI. (...)

XVII.- Presentar a la Cámara de Senadores, la terna para la designación del Presidente, de los tres Vicepresidentes y del Contralor Interno de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal; ⁵⁶⁷

XVIII a XX. (...)

Asimismo, para evitar cotos de poder por parte de los “Altos Mandos”, al instalarse en forma vitalicia en sus puestos, es que se apunta prever en la legislación, una vigencia periódica.

De tal forma se exhorta que tanto el Presidente como los tres Vicepresidentes de la CRASPAPF, permanezcan en sus cargos hasta ocho años, lo cual se plasmará en su Ley Orgánica. ⁵⁶⁸

Además, en virtud de la importancia de los “Altos Mandos” de la CRASPAPF, y que su actuación no se revista de tendencias de tipo político, sino más bien obedezcan al marco de la legalidad, brindándoles una protección constitucional, es que se considera que deberán estar sujetos al juicio político, así como al procedimiento de desafuero para proceder

⁵⁶⁶ Se adicionaría esta fracción recorriéndose el orden de la que le sigue.

⁵⁶⁷ Actualmente esta fracción está derogada.

⁵⁶⁸ Dicha temporalidad, radica en la inafectación e injerencia del Ejecutivo Federal y de los Senadores, quienes permanecen en sus cargos seis años, es decir, que las decisiones del Ejecutivo y los Senadores, no se vean matizadas de criterios políticos partidistas por su mandato sexenal, al intervenir en la designación del Presidente y los tres Vicepresidentes de la CRASPAPF.

penalmente; por lo que los artículos 110 y 111 constitucionales se verán reformados en los términos siguientes: ⁵⁶⁹

Artículo 110.- Podrán ser sujetos de juicio político los senadores y diputados al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República, el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, los Magistrados de Circuito y Jueces de Distrito, los Magistrados y Jueces del Fuero Común del Distrito Federal, los Consejeros de la Judicatura del Distrito Federal, el consejero Presidente, los Consejeros Electorales, y el Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral, los Magistrados del Tribunal Electoral, **el Presidente, los Vicepresidentes y el Contralor Interno de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**, Directores Generales y sus equivalentes de los organismos descentralizados, empresas de participación estatal

⁵⁶⁹ Cabe señalar, que el fuero implica una inmunidad constitucional en materia penal con determinadas precisiones, tal como se define en la siguiente Tesis Jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación:

“CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. FUERO, CONCEPTO DE.

El fuero es, según su génesis, un privilegio que se confiere a determinados servidores públicos para salvaguardarlos de eventuales acusaciones sin fundamento, así como para mantener el equilibrio entre los Poderes del Estado, dentro de regímenes democráticos. No es lo que en la teoría del delito se llama excluyente de responsabilidad, que impediría en todo caso que la figura delictiva llegare a constituirse, sino un impedimento legal para que quien goce de esa prerrogativa no quede sometido a la potestad jurisdiccional. Por tal razón, la circunstancia de que un servidor público esté provisto de inmunidad no imposibilita que se lleve a cabo la averiguación previa correspondiente a fin de determinar si la conducta que se le imputa constituye o no algún delito. La inmunidad de que están investidos los servidores públicos aludidos está en relación directa con el ejercicio de la acción penal ante las autoridades jurisdiccionales competentes, quienes tienen la obligación de respetarla, no a la facultad-deber que tiene la institución del Ministerio Público Federal para investigar hechos probablemente criminosos.”

(Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo: III, Junio de 1996. Tesis: P./J. 37/96. Página: 388)

Con fundamento en los artículos 177 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 43 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, esta tesis es obligatoria para las Salas, Tribunales Unitarios y Colegiados de Circuito, Juzgados de Distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales.

mayoritaria, sociedades y asociaciones asimiladas a éstas y fideicomisos públicos.

(...)

Artículo 111.- Para proceder penalmente contra los Diputados y Senadores al Congreso de la Unión, los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral, los Consejeros de la Judicatura Federal, los Secretarios de Despacho, los Jefes de Departamento Administrativo, los Diputados a la Asamblea del Distrito Federal, el Jefe de Gobierno del Distrito Federal, el Procurador General de la República y el Procurador General de Justicia del Distrito Federal, así como el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Federal Electoral, **el Presidente, los Vicepresidentes y el Contralor Interno de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**, por la comisión de delitos durante el tiempo de su encargo, la Cámara de Diputados declarará por mayoría absoluta de sus miembros presentes en sesión, si ha o no lugar a proceder contra el inculpado.

(...)

Mientras que los demás servidores públicos que incurran en alguna responsabilidad administrativa disciplinaria, serán sujetos a los procedimientos de investigación y al sancionatorio, en caso de que éste sea procedente, por la propia Contraloría Interna de la CRASPAPF.

4.4.3.3.2 De los “Mandos Complementarios”.

Mientras que en los “Mandos Complementarios”, se ubicarían: los Directores Generales, Directores Generales Adjuntos, Directores, Subdirectores, Jefes de Departamento, Subjefes de Departamento y demás servidores públicos federales necesarios para la realización de las correspondientes funciones.

Con la finalidad de alcanzar el grado de especialización de acuerdo a la materia competencial, así como para efficientizar y hacer eficaz la función de la CRASPAPF, se propone que cada una de las tres Vicepresidencias se integre por Direcciones Generales.

Las Direcciones Generales en cuestión, se integrarán con base en las dependencias y entidades que conforman el denominado “Sector Central”, a las cuales se les anexan los diversos organismos desconcentrados y los organismos descentralizados sectorizados, en los términos que se mencionan a continuación:

» Una Dirección General, con competencia y jurisdicción para cada uno de los siguientes conjuntos de dependencias o entidades públicas, atendiendo a la materia de desarrollo:⁵⁷⁰

1. Secretaría de Gobernación, Secretaría de Relaciones Exteriores, Consejería Jurídica del Ejecutivo Federal y Presidencia de la República.
2. Secretaría de la Defensa Nacional, Secretaría de Marina, Secretaría de Seguridad Pública y Procuraduría General de la República.
3. Secretaría de Hacienda y Crédito Público, Secretaría de Economía, Secretaría de Energía y Secretaría de Turismo.

⁵⁷⁰ A las mencionadas Secretarías se integrarán sus correspondientes organismos desconcentrados, organismos descentralizados sectorizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

4. Secretaría de Desarrollo Social; Secretaría de Agricultura, Ganadería, Desarrollo Rural, Pesca y Alimentación; Secretaría de Medio Ambiente y Recursos Naturales; Secretaría de la Reforma Agraria, y Secretaría de Comunicaciones y Transportes.
5. Secretaría de la Función Pública, Secretaría de Educación Pública y Secretaría del Trabajo y Previsión Social.
6. Secretaría de Salud, Instituto Mexicano del Seguro Social y el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado.
7. Tribunal Superior Agrario, el Aeroportuario del Pacífico, S. A. de C. V.; los Organismos Descentralizados No Sectorizados; las Empresas de Participación Estatal en Proceso de Desincorporación y los Fideicomisos Públicos en Proceso de Desincorporación.

De acuerdo a lo anterior, cada Vicepresidencia se integrará con siete Direcciones Generales.⁵⁷¹

Aunado a que las Direcciones Generales se compondrán de las Direcciones Generales Adjuntas, atendiendo cada una de éstas a determinada Secretaría, organismo o entidad.

Por su parte, la Contraloría Interna de la CRASPAPF se integrará por las Direcciones Generales de Responsabilidades, de Auditorías y de Quejas y Denuncias.

En torno a las Direcciones, Subdirecciones. Jefaturas de Departamento, Subjefaturas de Departamento y demás servidores públicos, su número deberá atender al personal que sea necesario para la realización de las funciones de la CRASPAPF, para lo cual se tendrá que elaborar un análisis exhaustivo de todos los asuntos que hasta el momento, son materia de cada uno de los numerosos Órganos Internos de Control o Contralorías

⁵⁷¹ Aclarando que dicho número de Direcciones Generales, tendrá que ser acorde al volumen del trabajo que deberá cumplirse, con la finalidad de que se actúe en todo momento en tiempo y forma.

Internas existentes en la Administración Pública Federal.

Los “Mandos Complementarios”, se designarán de acuerdo con un procedimiento imparcial, comúnmente designado como: “Servicio Profesional de Carrera”.⁵⁷²

Es necesario destacar, que aún cuando en algunos organismos federales administrativos, se instauraba el Servicio en comento, fue hasta la aprobación y promulgación de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, cuando se extendió su obligatoriedad.⁵⁷³

Sin embargo, es menester señalar que en el artículo 1 de la mencionada Ley, se establece que ésta se aplicará en la Administración Pública Federal Centralizada. No obstante, en su segundo párrafo se indica que las entidades del sector paraestatal previstas en la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, podrán establecer sus propios sistemas de servicio profesional de carrera tomando como base los principios de la presente Ley.

Cabe precisar, que la CRASPAPF, al tener una naturaleza jurídica constitucional pública autónoma en relación al Ejecutivo Federal, deberá establecerse en la Ley Orgánica de la CRASPAPF, un capítulo relacionado

⁵⁷² Al respecto es necesario establecer que la profesionalización del servicio público mexicano, constituye una tarea tan larga y compleja, como inaplazable, la cual abarca desde la formulación del catálogo de puestos de las áreas correspondientes de la Administración Pública Federal, hasta el diseño de un sistema de evaluación e incentivos realmente vinculados con la calidad del servicio público, pasando por un sistema completo de reclutamiento, así como de otro relacionado con la capacitación y la actualización permanente.

(Véase M. MERINO. “De la lealtad individual a la responsabilidad pública”. Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 697)

⁵⁷³ La “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el jueves 10 de abril de 2003.

con esta materia, tratando de aplicar en la medida de lo posible y con las respectivas adecuaciones, los principios de la “Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal”, consistiendo básicamente en que toda vacante sea ocupada a través de la celebración de un proceso abierto e imparcial de selección.

Como es sabido, el “Servicio Profesional de Carrera” es un mecanismo que garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia a través del mérito, igualdad de oportunidades, legalidad, eficiencia, objetividad, imparcialidad, equidad, vocación de servicio y lealtad institucional, para impulsar la profesionalización del servicio público, en beneficio de la sociedad, prohibiéndose con ello, cualquier acto de discriminación.⁵⁷⁴

En conjunción a lo anterior, se señala que la importancia del aludido Servicio, también reside en que no únicamente su función y resultados se restringen al ámbito organizacional, ya que a su vez repercute en la generación de valores, formas de convivencia social y formación de una cultura cívica. De manera, que el citado Servicio crea un elemento que contribuye a la construcción de la nueva cultura del servidor público. Siempre y cuando se aplique con imparcialidad, en las diversas facetas de que está compuesto.⁵⁷⁵

⁵⁷⁴ Es menester señalar, que el mencionado servicio de carrera, debe imponerse en forma gradual, junto con la incorporación de mecanismos que vayan profesionalizando cuerpos de servidores públicos especializados en las correspondientes materias en cuestión.

(Véase M. C. PARDO. “Viabilidad política del servicio civil de carrera en México”. Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 731)

⁵⁷⁵ R. MARTÍNEZ PUÓN. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y Perspectivas*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, p. 175.

De igual forma, es de señalarse que el servicio profesional de carrera, es más que una simple forma de reclutamiento, selección y desarrollo de los servidores públicos, ya que su instauración, reclama una concepción y prácticas organizacionales diferentes, lo cual se logrará, al vincular estrechamente la ética, los conocimientos, la experiencia y las aptitudes de quienes son parte de la función pública.

De manera que el servicio profesional de carrera, se convierte en un instrumento central de la gobernabilidad democrática y la transformación de la administración pública integral.

4.4.3.4 Sus facultades.

Respecto al tema de las funciones de la CRASPAPF, se propone que al ser la autoridad competente de desempeñar el régimen administrativo disciplinario sobre los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal, sus funciones torales serán las siguientes:

- »» La preventiva, tendiente a la enseñanza de la ética pública en el servicio.
- »» La práctica de auditorías, ya sea de oficio o a solicitud de parte.
- »» El desahogo de las quejas y denuncias, realizando el procedimiento de investigación, para después, si procede, desarrollar el procedimiento administrativo de responsabilidades.
- »» Aplicar las sanciones administrativas, al demostrarse la responsabilidad administrativa del servidor público.
- »» Resolver lo conducente tocante a los recursos que se presenten.

En complemento a lo anterior, habría que dotar al referido órgano público constitucional autónomo de la autoridad suficiente, para que aplica las sanciones que emita.

Lo anterior se fundamenta en que el ejercicio de las funciones públicas requiere de la autoridad correspondiente, con la finalidad de que cumpla con las funciones que le son asignadas, resultando ilógico que a una autoridad se le otorgaran atribuciones sin el poder suficiente para su cumplimiento.⁵⁷⁶

⁵⁷⁶ L. H. DELGADILLO GUTIÉRREZ. *El sistema ...*, op. cit., p. 159.

En relación a las facultades del Presidente y los tres Vicepresidentes de la CRASPAPF, se sugiere realizar una translación de las enunciadas en el Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, exclusivamente en lo referente al régimen administrativo disciplinario, y con las correspondientes salvedades que conlleven a realizar adiciones y reformas, como la supresión de toda intervención de la Secretaría de la Función Pública, para quedar como sigue:

- Las señaladas en el artículo 79, para los titulares de los Órganos Internos de Control, serán de la competencia del Presidente de la CRASPAPF: ⁵⁷⁷

- I. **Ejercer la representación legal de la Comisión;**
- II. **Formular los respectivos programas institucionales de prevención y cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos adscritos a la Administración Pública Federal;**
- III. **Elaborar el presupuesto de la Comisión, para su integración al Presupuesto de Egresos de la Federación;**
- IV. Recibir quejas y denuncias por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos **de la Administración Pública Federal, dándoles el** seguimiento **correspondiente**; investigar y fincar las responsabilidades a que haya lugar e imponer las sanciones respectivas, en los términos del ordenamiento legal en materia de responsabilidades; determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene a la conducción o continuación de las investigaciones, de acuerdo a lo establecido en el ordenamiento aludido y, en su caso, llevar a cabo las acciones que procedan conforme a la ley de la materia, a fin de estar en condiciones de promover el cobro de las sanciones económicas que se lleguen a imponer a los servidores públicos con motivo de la infracción cometida;
- V. Recibir las quejas, sugerencias, reconocimientos y solicitudes sobre los trámites y servicios federales que presente la ciudadanía, turnarlos para su atención a la autoridad competente y darles

⁵⁷⁷ Y es menester aclarar que la Procuraduría General de la República en todo momento es parte integrante de la Administración Pública Federal, en su calidad de dependencia; por lo que se realizará en adelante una expresión en términos generales, al realizar las referencias a las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal.

seguimiento hasta su conclusión, así como recomendar cuando así proceda, la implementación de mejoras en las dependencias y entidades **de la Administración Pública Federal**.

- VI. Calificar los pliegos preventivos de responsabilidades que formulen las dependencias y entidades **de la Administración Pública Federal**, así como la Tesorería de la Federación, fincando, cuando proceda, los pliegos de responsabilidades a que haya lugar o, en su defecto, dispensar dichas responsabilidades, en los términos de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público Federal y su Reglamento;
- VII. Emitir las resoluciones que procedan respecto de los recursos de revocación que interpongan los servidores públicos **adscritos a la Administración Pública Federal**;
- VIII. Realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales **cuando así proceda**, así como expedir las copias certificadas de los documentos que obren en los archivos **de la Comisión**;
- IX. Coadyuvar al funcionamiento del sistema de control y evaluación gubernamental; vigilar el cumplimiento de las normas de control que expida la **Comisión**, y aquellas que en la materia expidan las dependencias y entidades **de la Administración Pública Federal**, así como analizar y proponer con un enfoque preventivo, las normas, lineamientos, mecanismos y acciones para fortalecer el control interno de las instituciones en las que se encuentren designados;
- X. Programar, ordenar y realizar auditorías, investigaciones y visitas de inspección, **informando, cuando lo requiera la Cámara de Diputados o la Cámara de Senadores, sobre el resultado de las acciones de control que se hayan realizado, proporcionando los informes necesarios**;
- XI. **Recibir, tramitar y dictaminar las solicitudes de indemnización de los particulares relacionadas con servidores públicos de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**;
- XII. Denunciar ante las autoridades competentes, por sí o por conducto del servidor público **autorizado**, los hechos de que tengan conocimiento y puedan ser constitutivos de delitos, **e instar al área jurídica respectiva a formular cuando así se requiera, las querellas a que hubiere lugar**, cuando las conductas ilícitas requieran de este requisito de procedibilidad;
- XIII. Requerir a las unidades administrativas de **las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, la información necesaria para cumplir con sus atribuciones y brindar la asesoría que les requieran en el ámbito de sus competencias;

- XIV.** Llevar a cabo programas específicos tendientes a verificar el cumplimiento de las obligaciones a cargo de los servidores públicos de las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**, conforme a los lineamientos emitidos por la **Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**;
- XV.** **Designar a los Coordinadores de las Áreas de Recursos Materiales y de Recursos Humanos, y**
- XVI.** Las demás que le **confiera la legislación de la materia**.

Se reitera que las anteriores funciones giran en torno al ejercicio del régimen administrativo disciplinario; por lo que la citada Comisión no realizará las funciones relacionadas con los recursos de inconformidad derivados de las licitaciones públicas, correspondiendo éstas a la actual Secretaría de la Función Pública.⁵⁷⁸

- Las instauradas en el artículo 80 del Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública, para los titulares de las áreas de responsabilidades, auditoría y quejas de los Órganos Internos de Control, serán ejercidas respectivamente por los Vicepresidentes de Responsabilidades, Auditorías y Quejas y Denuncias, en los siguientes términos:⁵⁷⁹

I. Vicepresidente de Responsabilidades:

1. Citar al presunto responsable, **para posteriormente** iniciar e instruir el procedimiento de investigación, a fin de determinar las responsabilidades a que haya lugar e imponer, en su caso, las sanciones aplicables en los términos del ordenamiento legal en

⁵⁷⁸ Dichos recursos se encuentran contemplados en Ley de Adquisiciones, Arrendamientos y Servicios del Sector Público, y en la Ley de Obras Públicas y Servicios Relacionados con las Mismas.

⁵⁷⁹ Sobre el particular, se sugiere mantener los términos: “Quejas y Denuncias”, en virtud de que en la práctica jurídica mexicana se establece la diferencia entre ambos, concibiéndose a la queja como toda manifestación externada por el directamente perjudicado, mientras que por denuncia se entiende a toda manifestación verbal o escrita presentada por un tercero ajeno a la responsabilidad administrativa cometida.

materia de responsabilidades y determinar la suspensión temporal del presunto responsable de su empleo, cargo o comisión, si así conviene para la conducción o continuación de las investigaciones, de conformidad con lo previsto en el referido ordenamiento;

2. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos;
3. Dictar las resoluciones en los recursos de revocación interpuestos por los servidores públicos respecto de la imposición de sanciones administrativas, así como realizar la defensa jurídica de las resoluciones que emitan ante las diversas instancias jurisdiccionales, representando al **Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**;
4. Iniciar, instruir y resolver el procedimiento de investigaciones de oficio, si así lo considera conveniente por presumir la inobservancia de las disposiciones contenidas en las disposiciones mencionadas en el numeral anterior;
5. **Auxiliar al Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal, en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios** para la atención de los asuntos en materia de responsabilidades, así como solicitar a las unidades administrativas la información que se requiera, y
6. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el **Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**.

II. Vicepresidente de Auditorías:

1. Ordenar y realizar, por sí o en coordinación con las unidades administrativas **las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, u otras instancias externas de fiscalización, las auditorías y visitas de inspección que les instruya el **Presidente de la Comisión**, así como suscribir el informe correspondiente y comunicar el resultado de dichas auditorías y visitas de inspección **a las autoridades correspondientes**;
2. Ordenar y realizar por sí o en coordinación con las **otras Vicepresidencias de la Comisión**, o con aquellas instancias

externas de fiscalización que se determine, las auditorías, revisiones y visitas de inspección que se requieran para determinar si las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**, cumplen con la normatividad, programas y metas establecidos e informar los resultados a los titulares de las mismas, y evaluar la eficiencia y eficacia en el cumplimiento de sus objetivos, además de proponer las medidas preventivas y correctivas que apoyen el logro de sus fines, aprovechar mejor los recursos que tiene asignados, y que el otorgamiento de sus servicios sea oportuno, confiable y completo;

3. Vigilar la aplicación oportuna de las medidas correctivas y recomendaciones derivadas de las auditorías o revisiones practicadas, por sí o por las diferentes instancias externas de fiscalización;
4. Requerir a las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**, la información, documentación y su colaboración para el cumplimiento de sus funciones y atribuciones;
5. Proponer al **Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**, las intervenciones que en la materia se deban incorporar al programa anual de auditoría y control de **la Comisión**;
6. Verificar el cumplimiento de las normas de control que emita la **Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**, así como elaborar los proyectos de normas complementarias que se requieran en materia de control;
7. Evaluar la suficiencia y efectividad de la estructura de control interno establecido, informando periódicamente el estado que guarda;
8. Efectuar la evaluación de riesgos que puedan obstaculizar el cumplimiento de las metas y objetivos de las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**;
9. Promover y asegurar el desarrollo administrativo, la modernización y la mejora de la gestión pública en las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**, mediante la implementación e implantación de acciones, programas y proyectos en esta materia;
10. Participar en el proceso de planeación que desarrolle la **Comisión** en la que sean designados, para el establecimiento y ejecución de compromisos y acciones de mejora de la gestión o

para el desarrollo administrativo integral;

11. Brindar asesoría en materia de mejora y modernización de la gestión **de las dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**, en temas como:
 - a) Planeación estratégica;
 - b) Trámites, Servicios y Procesos de Calidad;
 - c) Atención y Participación Ciudadana;
 - d) Mejora Regulatoria Interna y hacia particulares;
 - e) Gobierno Digital;
 - f) Recursos Humanos, Servicio Profesional de Carrera y Racionalización de Estructuras;
 - g) Austeridad y disciplina del gasto, y
 - h) Transparencia y rendición de cuentas.
12. Promover **en coordinación con las otras Vicepresidencias de la Comisión**, el establecimiento de pronunciamientos de carácter ético, así como de programas orientados a la transparencia y el combate a la corrupción e impunidad;
13. Impulsar y dar seguimiento a los programas o estrategias de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública, así como elaborar y presentar los reportes periódicos de resultados de las acciones derivadas de dichos programas o estrategias **dependencias y entidades de la Administración Pública Federal**;
14. Dar seguimiento a las acciones que implementen las dependencias y entidades **de la Administración Pública Federal**, para la mejora de sus procesos, a fin de apoyarlas en el cumplimiento de sus objetivos estratégicos con un enfoque preventivo y brindarles asesoría en materia de desarrollo administrativo;
15. Realizar diagnósticos y opinar sobre el grado de avance y estado que guardan las dependencias y entidades **de la Administración Pública Federal** en materia de desarrollo administrativo integral, modernización y mejora de la gestión pública;
16. Establecer acciones preventivas y de transformación institucional a partir de los resultados de las distintas evaluaciones a los modelos, programas y demás estrategias establecidas en esta materia por la **Comisión**;
17. Promover el fortalecimiento de una cultura de control al interior de las dependencias y entidades **de la Administración Pública Federal**, a fin de asegurar en mayor grado el cumplimiento de la normatividad, metas y objetivos;

18. Auxiliar al **Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**, en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia;
19. Llevar los registros **correspondientes** de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
20. Las demás que las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el **Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**.

III. Vicepresidente de Quejas y Denuncias:

1. Recibir las quejas y denuncias que se formulen por incumplimiento de las obligaciones de los servidores públicos **de la Administración Pública Federal**, llevando a cabo las investigaciones para efectos de su integración y emitir el acuerdo de archivo por falta de elementos o de turno **a la Vicepresidencia de Responsabilidades**, cuando así proceda, y realizar el seguimiento del procedimiento disciplinario correspondiente hasta su resolución;
2. Promover la implementación y seguimiento de mecanismos e instancias de participación ciudadana para el cumplimiento de estándares de servicio, así como en el establecimiento de indicadores para la mejora de trámites y servicios en las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**, conforme a la metodología que al efecto se emita;
4. Captar, asesorar, gestionar, promover y dar seguimiento a las peticiones sobre los trámites y servicios que presente la ciudadanía y recomendar a las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**, la implementación de mejoras cuando así proceda;
5. Supervisar los mecanismos e instancias de atención y participación ciudadana y de aseguramiento de la calidad en trámites y servicios que brindan las dependencias **y entidades de la Administración Pública Federal**, conforme a la política que emita la Secretaría;
6. Auxiliar al **Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal**, en la formulación de requerimientos, información y demás actos necesarios para la atención de los asuntos en la materia, así como solicitar a las

unidades administrativas la información que se requiera;

7. Llevar los registros de los asuntos de su competencia y expedir las copias certificadas de los documentos que obren en sus archivos, y
8. Las demás que **las disposiciones legales y administrativas le confieran y las que le encomienden el Presidente de la Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal.**

En relación a la Contraloría Interna de la CRASPAPF, las funciones serán establecidas en la respectiva Ley Orgánica, en donde se hará mención de las unidades administrativas, así como de sus respectivas funciones relacionadas con las materias de quejas y denuncias, auditoría y responsabilidades, tendientes a la prevención y sanción de los servidores públicos adscritos a dicho organismo público.

4.4.4 Consideraciones respecto al régimen administrativo disciplinario.

4.4.4.1 Matices legales.

Aún cuando se sugiere continuar aplicando la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, a reserva de que se realicen las adecuaciones pertinentes, mediante reformas y adiciones, en relación a la competencia exclusiva de la CRASPAPF, en su respectiva materia, se propone realizar las siguientes adecuaciones a la referida Ley:

- Prever expresamente la realización de un procedimiento de investigación, mediante el cual se analicen las quejas o denuncias presentadas, para después resolver sobre su archivo o puesta a disposición del expediente al área de responsabilidades, para que ejercite el procedimiento administrativo de responsabilidades.

Asimismo, se deberá establecer un plazo máximo para la realización del procedimiento de investigación, pudiendo ser de 60 días hábiles, contados a partir de la recepción de la queja o denuncia, ante el CRASPAPF.

- Aún cuando en el artículo 47 de la vigente Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, se señala la supletoriedad del Código Federal de Procedimientos Civiles, en cuestiones relativas al procedimiento, se plantea que debe establecerse expresamente en la citada Ley, todos los supuestos relacionados al procedimiento administrativo disciplinario, tal como se preceptúa para la materia penal y civil, como lo concerniente a:

- Formalidades que debe revestir la queja o denuncia.
- Impedimentos, excusas y recusaciones para intervenir en el procedimiento.
- Los diversos tipos de notificaciones.
- Los términos y plazos.
- Medidas precautorias.
- Ofrecimiento, admisión y desahogo de las pruebas.
- Los incidentes.
- De las formas normales y anormales de terminación del procedimiento.

→ Se menciona que la autoridad deberá resolver el procedimiento disciplinario en un plazo de 45 días hábiles. Contemplándose su ampliación hasta por otros 45 días hábiles, previa autorización de alguno de los denominados “Altos Mandos”.

Sin embargo, debe establecerse un solo plazo, el cual sea más amplio, sin tener que recurrir a la discrecionalidad de los “Altos Mandos” para su ampliación. Aunado, a que para la existencia de un análisis y desarrollo pormenorizado del procedimiento, es que se propone indicar un plazo de 120 días hábiles, lo cual no implica que se pueda resolver antes del plazo propuesto, en aras de una eficiencia y eficacia jurídica-administrativa.

→ Con la finalidad de evitar en la medida de lo posible la prescripción de las conductas ilícitas administrativas, se propone que ésta se interrumpirá al iniciarse el procedimiento de investigación, y no con el inicio del procedimiento de responsabilidades, como se menciona en el artículo 34 de la LFRASP.

Además, el procedimiento de investigación, implica un acto de autoridad, que conlleva, de existir una presunta responsabilidad administrativa, al procedimiento administrativo de responsabilidades.

En complemento a lo anterior, se destaca que aún cuando la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, ha provocado avances en la materia, todavía se requieren mayores reformas y adiciones para lograr el objetivo pretendido desde los orígenes de las primeras legislaciones.⁵⁸⁰

Lo antes expuesto se podrá lograr, con las propuestas de reformas constitucionales y legales, que se han sugerido en la presente Tesis.

Se destaca que la labor de todo jurista, consistente en sugerir adelantos positivos en el desempeño de la Administración Pública, debe ser acorde a las necesidades que plantean la realidades del Estado, entre ellas, la jurídica.

⁵⁸⁰ A. GÁNDARA RUIZ ESPARZA. *El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México: Editorial Impregráfica, S. A. de C. V., 2006, p. 85.

4.4.4.2 La facultad revisora.

Asimismo, se dejará a salvo la facultad revisora que sea competencia de otras autoridades administrativas o judiciales, respecto a las sanciones administrativas disciplinarias impuestas por la CRASPAPF, con la finalidad de ser respetuosos de los principios Constitucionales en materia de legalidad y seguridad jurídica.

En el supuesto de que procedan las propuestas de reformas antes planteadas en esta Tesis, el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, tendrá que volver a su función inicial de relevada importancia (antes de la reforma Constitucional y Legal que está próxima a desarrollarse e implantarse en el sistema administrativo y judicial de México, lo cual no se considera viable como anteriormente se argumentó, en atención a las graves consecuencias que se ocasionarían).

Con base en lo anterior, las resoluciones de las sanciones administrativas disciplinarias impuestas por la CRASPAPF, podrían impugnarse ante el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa, a través del juicio del comúnmente denominado de nulidad.

Posteriormente, y si así procede, se interpondrá por los quejosos el recurso de amparo directo, el cual resulta contra sentencias definitivas que no admiten otra instancia.⁵⁸¹

⁵⁸¹ El amparo directo es del conocimiento de los Tribunales Colegiados de Circuito.

Mientras que el amparo indirecto, es de la competencia de los Juzgados de Distrito.

Aunque cuando la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo estime pertinente, podrá ejercer su facultad de atracción, y podrá analizar y resolver cualquier tipo de asunto.

Aunque también los quejosos, podrán interponer, en los supuestos que consideren que se están violentando sus derechos fundamentales o garantías individuales, el amparo indirecto, en los que la CRASPAPF será una de las autoridades responsables en su calidad de autoridad ejecutora, quien deberá rendir sus correspondientes informes justificados y previos, así como defender su interés jurídico interponiendo los recursos de queja y revisión, entre otros medios de defensa.⁵⁸²

⁵⁸² Como ya se mencionó anteriormente, las demandas de amparo indirecto son resueltas en primera instancia por los Juzgados de Distrito del país.

CONCLUSIONES

Se considera que el principio de división de poderes no constituye sólo un principio doctrinario, logrado de una vez y conservado inmóvil. Sino que es un principio que se instaura en principio en el marco Constitucional, el cual se adecua a la realidades existentes y particulares de cada país.

Asimismo, la división de poderes es uno de los elementos imprescindibles en la organización de todo Estado, teniendo por objetivo principal, el evitar el abuso del poder y preservar los derechos del hombre; por lo que se separan las funciones de los órganos públicos en tres categorías generales principales: legislativas (Poder Legislativo), administrativas (Poder Ejecutivo) y jurisdiccionales (Poder Judicial).

A su vez, el principio de división de poderes se caracteriza por su presencia en la división organizacional del poder Estatal de un país, el cual dotará de determinada autonomía a los tres órganos fundamentales: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, en donde cada uno realizará sus respectivas funciones competentes. Aunque, cada uno conservará sus canales de comunicación hacia los otros dos “poderes”, con la finalidad de que exista una organización constitucional flexible, de lo que derivará una coordinación institucional entre los tres órganos fundamentales del poder Estatal.

Principio que en la actualidad ha evolucionado para dar margen a organismos de nuevo creación, como son los organismos públicos constitucionales autónomos, los cuales guardan independencia en su constitución y actuación, respecto a los tres órganos fundamentales del Estado.

Aunado a que el principio de división de poderes, convertido históricamente en un dogma en los Estados Modernos, actualmente es concebido como una separación de las funciones del gobierno del Estado, fijando claramente las respectivas esferas de competencia, evitando con ello las interferencias de la actividad de un órgano en el ámbito competencial correspondiente frente a los demás.

Los mencionados tres órganos fundamentales en que se desarrolla el Estado, requieren de medios indispensables e idóneos, que permitan su expresión o exteriorización, es decir, necesita órganos, a través de los cuales, manifieste su voluntad Estatal; por consiguiente los referidos órganos son producto del ordenamiento jurídico que los crea y regula, para el conveniente desempeño de sus funciones públicas.

Se considera que las organizaciones públicas ejercitarán sus funciones y cumplirán sus objetivos, a través de los funcionarios, servidores o empleados públicos (como se les quiera denominar), quienes representan un elemento imprescindible y de gran relevancia, ya que a través de la expresión de su voluntad, el órgano público puede actuar. Asemejándose la estructura y la gestión del personal en la Administración, con el término “función pública”.

En torno a la denominación correcta de las personas que se desempeñan en el sector público, ya sea funcionario, servidor o empleado, a final de cuentas el término que se utilice para denominarlos no limitará su accionar, ya que lo que realmente importa es que dichas personas de carácter público, cumplan debidamente con sus funciones correspondientes, las cuales estarán previamente establecidas en la Constitución, las Leyes y demás normatividad aplicable, de acuerdo a su nivel o mando en la estructura orgánica del órgano público respectivo.

Deber lícito en su actuación que en todo momento tendrán hacia los gobernados, por el compromiso asumido al ocupar un cargo en el servicio público.

Se destaca que el régimen sancionatorio de responsabilidades en que puede incurrir un funcionario o servidor público, al realizar determinado acto o hecho ilícito, puede actualizar la figura de uno o de varios de los tipos básicos de responsabilidades y, por consiguiente, el ejercicio del proceso aplicable, que puede consistir en responsabilidades de tipo político, civil, penal o administrativo.

Se considera que la responsabilidad administrativa de los funcionarios o servidores públicos, suele surgir como consecuencia de un actuar ilícito en el desempeño de su función pública a que está obligado. Diferenciándose dicha responsabilidad, de las políticas penales y civiles, a las que también puede estar sujeto el funcionario o servidor público.

La responsabilidad civil del funcionario o servidor público, consiste en la obligación de reparar el daño por parte de su causante frente a la persona concretamente perjudicada.

Y tocante a la responsabilidad política, se responde directamente frente al Estado.

Mientras que en la responsabilidad penal, se responde frente a la sociedad que debe ser representada por el Estado.

Derivado de lo anterior, un mismo ilícito puede derivar en responsabilidades de diversa naturaleza jurídica.

Independientemente de las sanciones de tipo penal, cuya competencia se encuentra atribuida a la autoridad judicial en la referida materia. Actualmente se ha dotado de poderes represivos o sancionatorios a las Administraciones Públicas de los países con democracia liberal, a través de los conducentes ordenamientos jurídicos, y así hacer frente a las conductas ilícitas que revisten una naturaleza jurídica-administrativa de los funcionarios o servidores públicos, en virtud de sus elementos particulares.

Es necesario precisar que la potestad sancionadora busca asegurar el cumplimiento de los deberes genéricos, de los individuos hacia el Estado, cuya relación deriva de una situación general de sumisión.

Mientras que la potestad disciplinaria se ejercita en forma específica, por la Administración Pública hacia administrados concretos, mismos que están sometidos a una relación especial de poder, como lo es el régimen disciplinario aplicable a los funcionarios o servidores públicos.

Al régimen disciplinario se puede definir como el conjunto de normas jurídicas determinadas por el Estado, configurando los hechos ilícitos en que pueden incurrir los funcionarios o servidores públicos, durante el ejercicio, desempeño o cese del cargo, imponiéndose las correspondientes sanciones, mediante un procedimiento legal de carácter especial, en donde se apliquen y cumplan los respectivos principios jurídicos.

Régimen disciplinario que consiste en un poder de sancionar dirigido a castigar infracciones a la relación de servicio que une a los funcionarios o servidores con la Administración Pública. Aunado a que se considera una potestad de sanción interna de índole doméstica que el legislador otorga a la Administración Pública con el fin de proteger el adecuado funcionamiento de la organización administrativa frente a determinadas conductas de los funcionarios o servidores públicos que la integran.

Se considera que resulta loable controlar el poder, para que éste se encuentre limitado y sujeto a responsabilidad. Para ello, el control externo o interno, se integrará de instrumentos jurídicos y políticos, destinados a mantener el equilibrio de las órganos públicos, y así evitar el desvío de sus atribuciones competenciales, sin verse afectados sus niveles de efectividad.

Además, el control constituye uno de los pilares de la inevitable regeneración de las instituciones públicas. Aunque no es un fin en sí mismo, sino que es un medio para sancionar y en su caso reorientar la función pública tergiversada. Lo que también incide en una previsión administrativa, con la finalidad de que los funcionarios o servidores públicos eviten incurrir en ilícitos.

Se reflexiona que la sanción disciplinaria tiene una naturaleza jurídico-administrativa, impuesta por una autoridad pública, conforme al proceso administrativo que establece previamente una Ley, con la finalidad de preservar el correcto ejercicio de la función pública. Sanciones que podrán consistir en: amonestación pública, suspensión, destitución, sanción económica o inhabilitación temporal, entre otras sanciones.

Durante el desarrollo de dicho proceso, en todo momento deberán respetarse los principios constitucionales, como los de: legalidad, “*non bis in idem*”, tipicidad y proporcionalidad, entre otros; puesto que de lo contrario, los que están incurriendo en responsabilidad administrativa, serán los funcionarios o servidores públicos encargados en principio del desahogo del proceso.

En España se considera que el siglo XIX significó uno de los periodos más intensos de producción normativa aplicable a los funcionarios públicos; puesto que se expiden los primeros Estatutos, en un intento de regulación de los aspectos básicos de la carrera de los empleados públicos.

Y aún cuando los referidos Estatutos no agotaban la materia disciplinaria, pues se limitaron a fijar las bases de la materia en cuestión, constituyendo el primer paso hacia una debida regulación disciplinaria.

Posteriormente finalizados los excesos producto de la dictadura, se dio comienzo a una nueva etapa regeneradora, que repercutió en el Derecho, y en especial en el Derecho Administrativo, lo que aconteció con la entrada en vigor de la Constitución de 1978, en donde se plasmó de manera directa la potestad sancionadora de la administración, instaurándose las directrices para su posterior desarrollo por la Legislación y la normatividad respectiva.

El desarrollo del proceso de la responsabilidad administrativa disciplinaria para los funcionarios públicos actuantes en un ilícito administrativo, dependerá en la consideración de las faltas respectivas, ya sea muy graves, graves y leves (aunque se identificarán cuatro etapas: iniciación, ordenación y desarrollo, terminación y ejecución e inexecución de sanciones). Y de proceder la responsabilidad administrativa, se establecerán y aplicarán las sanciones conducentes.

Actualmente, un documento normativo de suma importancia y trascendencia en el tema del régimen disciplinario, lo constituye el vigente Estatuto Básico del Empleado Público; puesto que establece la unificación del marco regulatorio en la mencionada materia, sin olvidar que determinado articulado del Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado, todavía está vigente.

Se considera que el Estatuto Básico del Empleado Público logra plasmar de alguna forma unilateral, los regímenes disciplinarios del personal que presta servicios en las Administraciones Públicas, claro está, sin perjuicio de las particularidades propias de los funcionarios y del personal laboral.

De manera que la finalidad consiste en reducir el grado de desarrollo del procedimiento disciplinario, limitándose a regular detalladamente las faltas muy graves, remitiendo, a una Ley posterior, la regulación de las faltas graves y leves. Asimismo, el procedimiento se simplifica considerablemente al reducirse sus fases.

Con base en el Estatuto Básico del Empleado Público, el régimen disciplinario procederá conforme a los artículos 93 a 98, en donde se señala que los funcionarios públicos y el personal laboral están sujetos al régimen disciplinario establecido en el Título VII, así como en las normas que las Leyes de Función Pública dicten en desarrollo del Estatuto.

En complemento, el régimen disciplinario del personal laboral se regirá, en lo no previsto en el citado Título, por la legislación laboral.

Destacando el citado Estatuto que el procedimiento disciplinario que se establezca en el desarrollo del mismo, se estructurará atendiendo a los principios de eficacia, celeridad y economía procesal, con pleno respeto a los derechos y garantías de defensa del presunto responsable.

Además, en dicho procedimiento existirá una separación entre la fase instructora y la sancionadora, las cuales estarán a cargo de órganos distintos.

La autoridad competente de aplicar el mencionado régimen disciplinario a los funcionarios públicos, serán los órganos de los cuales forma parte el funcionario público presuntamente responsable, es decir, son las autoridades administrativas ordinarias, las cuales se considera que no se encuentran especializadas para imponer en su caso las sanciones conducentes; por lo que no son independientes en la organización pública a la que están irrestrictamente adscritos los funcionarios públicos sujetos a un

procedimiento disciplinario.

A su vez, deberá considerarse lo señalado por la “Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos”.

Aunque, deberá prestarse la atención conducente en la materia disciplinaria de España, a las respectivas Leyes de Desarrollo que se expidan en torno a esta materia.

Respecto a México, se reconoce que en la elaboración del Derecho Nacional Mexicano a partir de la independencia, es de notable relevancia la vigencia en su momento del antiguo Derecho Español, en cual ha seguido influyendo en las figuras jurídicas de México, como es el caso de las administrativas.

Asimismo, después del estudio de la regulación histórica-jurídica, concerniente a la materia de responsabilidad de los servidores públicos federales, se puede establecer claramente, que desde 1812 se ha regulado dicha materia (sin perder de vista las aportaciones de los juicios de residencia y las visitas durante la Nueva España).

Aunque la mayoría de los ordenamientos jurídicos se han concretado a los denominados “altos funcionarios”, dejando a un lado a los demás funcionarios. Sin embargo, éstos encontraron su ordenación expresa a partir de 1940.

En la actualidad, se estima que la materia de responsabilidades se encuentra de alguna forma debidamente regulada, en cuanto a su ámbito procedimental. Aunque existen cuestiones legales que deberían de modificarse, para su cabal cumplimiento. Sin embargo, en el rubro en donde si es imprescindible actuar y de forma inmediata, es en cuanto a su estructura organizativa.

En México la corrupción es una, lamentablemente realidad cultural, y es falso que la corrupción involucre únicamente a los políticos o a la actividad política. Es cierto que en el sistema político existen focos latentes y existen conductas delincuenciales de corrupción.

Aunado a la falta de transparencia, la ausencia de controles eficaces y eficientes, así como a la discrecionalidad sin responsabilidad en la gestión pública, representan boquetes del sistema legal por los que se escapa el privilegio personal a costa del interés público, por donde se filtra la ganancia indebida con cargo a la posición o a los recursos que acompañan al servicio público.

A largo plazo, la corrupción se combate con educación y cultura de la legalidad. Se deben simplificar y transparentar las relaciones entre la autoridad y los gobernados, y se deben mejorar la regulación administrativa disciplinaria. También, se debe sancionar de forma imparcial, con energía y sin excepciones, las prácticas corruptas.

La intervención del Estado es un deber que mucho tiene que ver con la salvaguarda del Estado Constitucional, con la finalidad de que se procuren condiciones de certeza jurídica de supremacía constitucional y de homologación de criterios, para que el uso de la fuerza pública encuentre el respaldo y el fundamento que la legitima, y a fin de que la sociedad cuente con los límites y referentes que garantizan su protección en contra de

abusos y excesos que bajo ninguna circunstancia son admisibles.

Hoy en día en México, a nivel Federal, la autoridad competente de aplicar el control disciplinario en la Administración Pública Federal, es la Secretaría de la Función Pública, a través de sus numerosos 230 Órganos Internos de Control (también denominadas como Contralorías Internas) existentes en cada una de las demás Secretarías de Estado, Procuraduría General de la República, organismos desconcentrados, organismos descentralizados, empresas de participación estatal mayoritaria y fideicomisos públicos.

De manera que a la Secretaría de la Función Pública, se le califica como la total globalizadora del control interno de la Administración Pública Federal, y que principalmente se encuentra facultada para ejecutar el régimen administrativo disciplinario.

Además, la Secretaría de la Función Pública depende jerárquicamente del Ejecutivo Federal, siendo éste el titular indiscutible de la facultad disciplinaria, convirtiéndose también en juez y parte, lo cual acarrea consecuencias negativas, como es la casi supresión de sanciones administrativas a los servidores públicos que ocupan los “Altos Mandos”, por convenir a los correspondientes intereses partidistas y políticos; en tal virtud se ocasiona que se actué con total parcialidad , en detrimento de la Constitución y la Ley.

En términos legales, se considera a los Órganos Interno de Control, como los facultados para sancionar a los servidores públicos federales que no cumplen con sus funciones con base en la legalidad, honradez, lealtad imparcialidad y eficiencia. También tiene una función normativa de prevención, mediante la realización de auditorías, con la finalidad de vigilar y promover el cumplimiento de las funciones correspondientes.

De acuerdo a lo anterior, es necesario destacar sin lugar a dudas la importancia jurídica-institucional del Órgano Interno de Control en la Administración Pública Federal. Sin embargo, considero que su estructura organizativa es extensa, lo cual conlleva a su casi nulo funcionamiento y cumplimiento de su objetivo final, consistente en sancionar administrativamente a los servidores públicos que actúan en forma ilícita, que ocasionan daños y perjuicios tanto al Estado como a los particulares. Aunado a que no debe existir una distinción indiscriminada del nivel que ocupen los servidores públicos.

Además, la reforma Constitucional que está por implementarse consistente en que sea el Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa quien aplique las sanciones a los servidores públicos, derivados de las investigaciones que realicen los Órganos Internos de Control, no solucionará el problema existente en la materia, ya que se ocasionará una actuación dispar entre las autoridades judiciales y las administrativas, lo que ocasionará numerosos problemas jurídicos. Además, de que se acrecentaría en demasía el trabajo que tiene actualmente el citado Tribunal, lo que afectaría el principio de la pronta impartición de justicia, en detrimento de los servidores públicos federales sujetos a un procedimiento disciplinario.

Con fundamento en lo antes expresado, se sugiere en principio, una propuesta de reforma Constitucional, y posteriormente realizar las respectivas reformas legales y administrativas conducentes, para el establecimiento de un organismo público constitucional autónomo, cuya competencia recaerá únicamente sobre la Administración Pública Federal, con el objetivo de lograr una especialización en este órgano fundamental del Estado Mexicano.

Se propone que el mencionado organismo cuente con personalidad jurídica y patrimonio propios, cuya denominación sea:: “Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal“, la cual ejercerá la potestad disciplinaria sobre los servidores públicos federales, con excepción del Presidente de la República y los que se encuentran sujetos a juicio político, por ser éste un procedimiento especial constitucional destinado a los denominados “Altos Mandos”.

Para la conformación de dicha Comisión, habrá que fundamentarse en la descentralización administrativa por servicio funcional o institucional, y será imprescindible seguir, bajo un carácter estratégico, los criterios relacionados con el planteamiento administrativo, la planificación administrativa, las políticas públicas, los programas públicos, la gestión pública y las acciones gubernamentales. Además, de respetar los principios de eficiencia, eficacia y calidad.

Claro que se tendrá que rescindir o reubicar al personal existente en los numerosos Órganos Internos de Control en la Administración Pública Federal, pero a final de cuentas la Comisión en cuestión, se integrará por los servidores públicos mejor cualificados, lo que traerá como consecuencia el desempeño óptimo en sus funciones, así como el cabal cumplimiento de los objetivos de la Comisión. Además, los citados servidores públicos se ubicarán en el denominado Servicio Profesional de Carrera, y se les ofrecerá la capacitación pertinente en forma constante.

Asimismo, una de las finalidades de la creación de la Comisión en comento, lo constituye el lograr el principio de especialidad en la materia sancionadora administrativa disciplinaria, lo cual permitirá la unificación de criterios jurídicos y contables, ya que hoy en día, debido a la gran diversidad de Órganos Internos de Control o Contralorías Internas, tal

unificación de criterios es inexistente, aún tratándose de órganos públicos con materias afines en su funcionamiento.

Lo anterior ocasiona que la autoridad judicial resuelva los asuntos en contra de la autoridad administrativa y a favor a los servidores públicos sujetos a un procedimiento disciplinario, en atención a la casi nula fortaleza de lo expresado en las argumentaciones jurídicas de sus resoluciones.

Al mismo tiempo, y de ser el caso, se permitiría una participación, con sus respectivas facultades, de los integrantes del Supremo Poder de la Federación: Ejecutivo, Legislativo y Judicial, los dos primeros en la conformación de los “Altos Mandos” de la Comisión y el tercero en el ejercicio de su función judicial para aplicar la justicia constitucional. Por otra parte, el Legislativo también intervendría en la instauración de juicio político, a los “Altos Mandos” designados por el Senado.

Respecto a la propuesta de constituir la mencionada Comisión, se sugiere que ésta se integre por un Presidente, un Vicepresidente de Responsabilidades, un Vicepresidente de Auditorías, un Vicepresidente de Quejas y Denuncias y un Contralor Interno, los cuales serán designados por la Cámara de Senadores, de entre la terna que para cada puesto les someta a su consideración el Ejecutivo Federal.

El anterior procedimiento, de alguna forma evita que sea el Presidente de la República, quien detente la potestad exclusiva de los nombramientos.

Los anteriores integrantes de la Comisión, se ubicarán en el rubro de los denominados “Altos Mandos”, en atención a su jerarquía y grado de responsabilidad que tendrán.

Mientras que siguiendo en el orden descendente, se ubicarán los Directores Generales, Directores Generales Adjuntos, Directores de Área, Subdirectores, Jefes de Departamento y Subjefes de Departamento, con la particularidad de que éstos serán designados conforme al Servicio Profesional de Carrera, con el que se garantiza el ingreso, desarrollo y permanencia de los servidores públicos.

Además, la citada Comisión se integrará del demás personal que sea necesario para que ejerza cabalmente sus funciones constitucionales y legales, quienes serán designados por el Área de Recursos Humanos de dicha Comisión.

En estos momentos, México se encuentra en una etapa muy importante de su evolución política, con el cambio de sucesión presidencial, después que en alrededor de 70 años, un sólo partido político mantuvo el liderazgo del poder del Estado.

Conjuntamente, en la materia de responsabilidades administrativas han existido aciertos y desaciertos en la normatividad histórica mexicana, lo cual es necesario analizar para combatir los errores y corrupciones de los servidores públicos, siendo necesario, de acuerdo a la realidad jurídica, política, organizativa y social, la elaboración de leyes pertinentes en dicha materia, con base en el régimen Constitucional.

Es de mencionarse que la construcción de un Estado Constitucional y Legal, requiere necesariamente de un régimen democrático con eficacia normativa y de apego a las normas, principios y el cumplimiento de valores constitucionales y legales, tanto por la autoridad como por los propios gobernados.

En consecuencia, ninguna reforma orgánica o funcional al régimen de responsabilidades administrativas disciplinarias funcionará cabalmente, si no se logra que la cultura de la constitucionalidad y legalidad influya en todos los sectores sociales.

Se reconoce que podrán aludirse desventajas sobre la creación de la “Comisión de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos de la Administración Pública Federal”. Sin embargo, se considera que dichas desventajas se contrarrestarán con las numerosas ventajas que derivarán del funcionamiento de la Comisión que se sugiere crear, siempre respetando los derechos fundamentales o garantías individuales de los servidores públicos sujetos al procedimiento disciplinario.

De ahí que sea a través del desarrollo de las instituciones y de su fortalecimiento constante, la única forma de garantizar el beneficio de los gobernados, en aras de su bien común.

Y tocante a la Secretaría de la Función Pública, ésta seguirá desempeñando otras funciones también de importancia, como las relacionadas con: la organización y coordinación de los sistemas de control y evaluación gubernamental; la inspección del ejercicio del gasto público federal, y su congruencia con los presupuestos de egresos; la organización y coordinación del desarrollo administrativo integral de las dependencias y entidades de la administración pública federal, con la finalidad de que los recursos humanos, patrimoniales y los procedimientos técnicos de la misma, sean aprovechados y aplicados con criterios de eficiencia, descentralización, desconcentración y simplificación administrativa; la promoción de las estrategias necesarias para establecer políticas de gobierno electrónico y la de presentar las denuncias correspondientes ante el Ministerio Público, prestándole para tal efecto la colaboración que le sea solicitada.

Para ir finalizando, aún cuando no existe jurisprudencia de la autoridad judicial de México, mediante la cual se establezca que las obligaciones, sanciones y el procedimiento a que se sujetará todo servidor público por incurrir en faltas administrativas, establecidas en la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, violan los principios de legalidad, seguridad jurídica y defensa constitucionales, resulta prudente llevar a cabo reformas y adiciones a la mencionada Ley, con la finalidad de enriquecerla jurídicamente y lograr el establecimiento de un ordenamiento legal especializado en la materia de responsabilidades administrativas disciplinarias.

En conjunción a lo anterior, se reconoce que en la actualidad existen tiempos complejos (crisis económicas, contingencias sanitarias y falta de identidad y reconocimiento de los gobernados hacia la autoridad pública) y de alto nivel de responsabilidad. Sin embargo, el Estado debe actuar para salir avantes de tales contratiempos, constituyendo un requisito *sine qua non* el mantener y consolidar la confianza de los gobernados en sus órganos u organismos públicos, como los relacionados con la Administración Pública Federal.

Aunque, con la finalidad de lograr lo anterior, se requerirá de una participación más activa y participativa de los gobernados, con el propósito de que se logre sancionar a los funcionarios o servidores públicos que actúan en forma ilícita, contraviniendo las funciones y obligaciones que les han impuesto las normas constitucionales, legales, reglamentarias y administrativas, entre otras.

De igual forma, en su momento se deberán sancionar cabalmente las conductas ilegales de los particulares, al ser partícipes de la nefasta corrupción.

Además, ante el reclamo de la sociedad mexicana de hacer un frente decidido y eficaz contra los actos que se apartan de los principios que rigen la actuación de los servidores públicos, los cuales fomentan la nefasta corrupción en los diversos ámbitos, resulta indispensable e irrenunciable promover una actuación clara, transparente, honesta y eficiente en todos los niveles de la Administración Pública Federal, así como la coparticipación comprometida y decidida de las autoridades de otros órdenes de gobierno y de la propia población.

FUENTES DE CONSULTA

DOCUMENTOS BIBLIOGRÁFICOS

- ALBA TERCEDOR, C. R. "Desaparición o reestructuración del Estado: reformas de la administración o reformas de la gobernación". Contenido en la Colección: Informes y documentos, bajo el rubro: Evaluación y calidad de las organizaciones públicas. España: Ministerio de Administraciones Públicas e Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, pp. 69 a 97.
- ALMADA LÓPEZ, C. "El federalismo mexicano ante nuevas realidades". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 185 a 189.
- ÁLVAREZ GENDÍN, S. "El problema de las incompatibilidades de los funcionarios públicos". Revista de Administración Pública. Número 30. España, 1962, pp. 93 a 126.
- ÁLVAREZ RICO, M y GONZÁLEZ HABA, V. *Administración y Función Pública en España*. 2a. edición. España: Editorial Dykinson, 1998, pp. 596.
- ALZAGA VILLAMIL, O. *La Monarquía*. Contenido en: "Derecho Político Español. Según la Constitución de 1978". Tomo II. España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 1998, pp. 651.
- ANDRADE SÁNCHEZ, E. *Comentarios al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XIX. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 795 a 851.
- ARAGÓN REYES, M. y OTROS. *Temas básicos de Derecho Constitucional*. España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, pp. 361.
- ARENILLA SÁEZ, M. "Las relaciones entre poder y territorio en la vertebración del Estado". En la obra colectiva dirigida por A. HERNÁNDEZ LAFUENTE: *El funcionamiento del Estado Autonómico: curso sobre Administraciones territoriales para personal directivo y superior*. 2a. edición. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1999, pp. 87 a 125.

- , "Planificación y políticas públicas". En la obra colectiva: *Evaluación y calidad de las organizaciones públicas*. España: Ministerios de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública, 2000, pp. 37 a 68.
- ARMIENTA CALDERÓN, G. M. "Evolución de la Ley de Responsabilidades". Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 17 a 32.
- ARRIAGA ESCOBEO, R. M. *Manual de Derecho Administrativo I*, México; Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2008, pp. 176.
- ARROYO HERRERA, J. F. *Régimen jurídico del servidor público*. 3a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2000, pp. 324.
- ARROYO YANES. L. M. "La carrera administrativa de los funcionarios públicos". España: Tirant lo Blanch. 1994, pp. 582.
- , "La ordenación de la Función Pública contemporánea". 1808-1963. IAAP. Estudios. Serie recursos Humanos. España, 1996, pp. 321.
- , "Cuerpos Generales Versus Cuerpos especiales, la fragmentación de la función pública española en el siglo XIX". R.V.A.P. Número 23. España, 1989.
- ARTEAGA NAVA, E. *Tratado de Derecho Constitucional*. Biblioteca de Derecho Constitucional. Oxford University Press. Volumen I. México: Oxford México, 2000, pp. 547.
- , *Tratado de Derecho Constitucional*. Biblioteca de Derecho Constitucional. Oxford University Press. Volumen II. México: Oxford México, 2000, pp. 305.
- , *Tratado de Derecho Constitucional*. Biblioteca de Derecho Constitucional. Oxford University Press. Volumen III. México: Oxford México, 2000, pp. 302.
- , *Tratado de Derecho Constitucional*. Biblioteca de Derecho Constitucional. Oxford University Press. Volumen IV. México: Oxford México, 2000, pp. 344.
- AUCOIN, P. *Reforma administrativa en la gestión pública: paradigmas, principios, paradojas y péndulos*. Traducción de Moisés Amorós. Ministerio de Administraciones Públicas. Lecturas de Gestión Pública. España: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 493 a 515.

- BÁEZ MARTÍNEZ, R. *Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado (Comentada)*. México. Editorial Sista, S. A. de C. V., 2001, pp. 438.
- BAÑÓN I MARTÍNEZ, R. y CARRILLO BARROSO, E. "La legitimidad de la Administración Pública". En la obra colectiva dirigida por los autores antes mencionados: *La nueva Administración Pública*. España: Alianza Editorial, S. A., 1997, pp. 51 a 75.
- BARRAGÁN, J. "Antecedentes históricos del régimen mexicano de responsabilidades de los servidores públicos". Contenido en la Serie G de Estudios Doctrinales: Las responsabilidades de los servidores públicos. Número 88. México: Editorial Porrúa, S. A., 1984, pp. 29 a 55.
- BAUZÁ MARTORELL, F. J. *La Desadministración Pública*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas y Sociales, S. A., 2001, pp. 281.
- BELTRAN VILLALBA. M. "La elite burocrática española". España, 1977.
- , "La formación de la administración española contemporánea". R.V.A.P. Número 25. Septiembre-diciembre. Año 1989. España, 1989, pp. 21 a 36.
- , "Datos para el estudio de los funcionarios en España". D.A. Número 173. España.
- , "De la reforma de la Administración Pública al control de la calidad de los servicios públicos". Revista de Gestión y Análisis de Políticas Públicas. Número 5-6. Agosto. España, 1996, pp. 5 a 11.
- BERMEJO VERA, J. Y OTROS. *Derecho Administrativo Básico. Parte General*. (3a. edición. España: Egido Editorial, S. L., 1999, pp. 429.
- BERMEJO VERA, J. Y OTROS. *Derecho Administrativo. Parte especial*. 5a. Editorial España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, pp. 1375.
- BESALÚ PARKINSON, A. V. S.. "La responsabilidad civil: Tendencias actuales. La experiencia argentina y su posible proyección al derecho mexicano". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva Serie Año XXXI. Número 91. Enero-Abril 1998. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1998.

- BJUR, W. E. y CARAVANTES, G. R. "La readministración en acción: La ejecución de cambios orientados al éxito". En la obra colectiva dirigida por R. BAÑÓN I MARTÍNEZ y E. CARRILLO BARROSO: *La nueva Administración Pública*. España: Alianza Editorial, S. A., 1997, pp. 219 a 239.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. CONGRESO DE LOS DIPUTADOS VIII Legislatura. Serie A. Núm. 94-13. Proyectos de Ley. 20 de diciembre de 2006. España, pp. 292 a 330.
- BOLETÍN OFICIAL DE LAS CORTES GENERALES. SENADO VIII Legislatura. Serie II. Núm. 85-e. Proyectos de Ley. 15 de marzo de 2007. España, pp. 164 a 205.
- BORJA MARTÍNEZ, M. "La Responsabilidad Civil". Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 115 a 129.
- BRISEÑO SIERRA, H. "El valor actual del principio de la división de poderes". Contenido en la versión web del Tomo II de la Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 595 a 617.
- BURGOA ORIHUELA, I. "La responsabilidad de los funcionarios públicos". *Revista Mexicana de Justicia*. Número especial. Septiembre de 1980. México: Procuraduría General de la República, 1980, pp. 85 a 109.
- . *Las garantías individuales*. 25a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A., 1993, pp. 809.
- CAMACHO SOLÍS, M. "Gobernabilidad y división de poderes". *Revista de Administración Pública*. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 109 a 115.
- CANALES ALIENDE, J. M. *Lecciones de Administración y de Gestión Pública*. España: Universidad de Alicante, 2002, pp. 217.
- CANO CAMPOS, T. "Derecho Administrativo Sancionador". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Año 15. Núm. 43. Enero-abril 1995. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1995, pp. 339 a 348.

- CARBALLO BALVANERA, L. "La oportunidad para impulsar un nuevo avance en la jurisdicción administrativa federal". *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXXIV. Número 100, enero-abril 2001. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2001.
- CARBONELL M. y SALAZAR P. *Comentarios al artículo 49 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*. Derechos del Pueblo Mexicano. México a través de sus Constituciones. Tomo XXVII. México: Editorial Miguel Ángel Porrúa, 2006, pp. 863 a 914.
- CÁRDENAS, R. F. *Responsabilidad de los Funcionarios Públicos. Antecedentes y Leyes vigentes de México*. México: Editorial Porrúa, S. A., 1982, pp. 567.
- CÁRDENAS GRACIA, J. "Remover los Dogmas". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. *Revista Mexicana de Derecho Constitucional*. Número 6, enero-junio 2002. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2002.
- CARMONA LARA, M. C. "Las responsabilidades administrativas en el ámbito regional". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 127 a 202.
- CARPIZO, J. *El presidencialismo mexicano*. 10a. edición. México: Siglo Veintiuno Editores, S. A. de C. V., 1991, pp. 240.
- , *La Constitución Mexicana de 1917*. 2a. edición. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 1973, pp. 386.
- , "La reforma del Estado en 2007 y 2008". *Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Cuestiones Constitucionales*. Número 19. Julio-Diciembre de 2008. México, 2008, pp. 19 a 48.
- , "Veintidós años de presidencialismo mexicano: 1978-2000. Una recapitulación". Biblioteca Jurídica Virtual. *Revista Jurídica. Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XXXIV. Número 100, enero-abril 2001. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2001.
- CARREÑO CARLÓN, J. "Retos y desafíos del Estado moderno ". *Revista de Administración Pública*. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 211 a 214.

- , "Reformas al título cuarto de la Constitución". Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 33 a 41.
- CARRILLO CASTRO, A. "Modelos de organización de la administración pública mexicana 1917-2005". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 51 a 62.
- CARRILLO CASTRO, A. y CAMPERO CÁRDENAS, G. "La reforma administrativa en México desde la perspectiva de la formación de funcionarios públicos". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 733 a 747.
- CASTELLANOS COUTIÑO, H. "Responsabilidad a que están sujetos los servidores públicos". Biblioteca Jurídica Virtual. Año 8. Quinta época. Número 231, enero-marzo 1998. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1998, pp. 195 a 218.
- CASTILLO BLANCO, F. A. "Es precisa una reforma del sistema retribuido de los funcionarios públicos. Una reflexión mirando a la historia". Número.112. España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, pp. 493-532.
- , *Función pública y poder disciplinario del Estado*. España: Editorial Civitas, S. A., 1992, pp. 523.
- , "La renovación de la dogmática del derecho disciplinario: a propósito de las infracciones y sanciones en el personal estatutario de la seguridad social". Revista de Administración Pública. Número 158. Mayo-agosto 2002. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2002, pp. 7 a 49.
- , "Management y Derecho Administrativo. Hacia una necesaria Evolución del Derecho de la Función Pública y la Gestión de los Recursos Humanos". Revista Andaluza de Administración. Número 26. España, 1996, pp. 199-247
- , *Principio de proporcionalidad e infracciones disciplinarias*. España: Editorial Tecnos, S. A., 1995, pp. 69.
- , "Reflexiones sobre aspectos actuales de la Función Publica Española". España, 1974.

- CASTRO, J. V. "Responsabilidades de los servidores públicos". Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 19. Número 19. Año 1995. México: Escuela Libre de Derecho, 1995, pp. 383-405.
- CASTRO ESTRADA, Á. "Análisis jurídico de la reforma constitucional que incorporó la responsabilidad patrimonial del Estado a la Constitución Mexicana". Biblioteca Jurídica Virtual. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 8, enero-junio 2003. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2003.
- CAZORLA PRIETO, L. M. y ARNALDO ALCUBILLA, E. *Temas de Derecho Constitucional y Derecho Administrativo*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A., 1988, pp. 1047.
- CEJUDO, G. Comprendido en el compendio de "Ponencias Magistrales en la Consulta Pública, de los Foros Temáticos Regionales para la Reforma del Estado". Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, México: Congreso de la Unión, 2008.
- CENTRO DE DOCUMENTACIÓN, INFORMACIÓN Y ANÁLISIS. *De la responsabilidad de los servidores públicos*. Servicio de Investigación y Análisis. División de Política Interior, México: Cámara de Diputados, 2001, pp. 46.
- CHANES NIETO, J. "Control político de la administración pública". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 648 a 43.
- , "Modernización administrativa y Ley de Responsabilidades". Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Año 1984. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 1984, pp. 43 a 61.
- CHÁVEZ HERNÁNDEZ, E. "Ética en el Poder Legislativo". Revista Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Nueva serie. Año XXXIX. Número 115. Enero-abril de 2006. México: Universidad Nacional Autónoma de México, Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2006, pp. 93-124.
- CIURO CALDANI, M. Á. *Perspectivas trialistas para la valoración de la ética judicial*. Alemania: Konrad-Adenauer-Stiftung E. V., 2006, pp. 15 a 36.
- COELLO GARCÉS, C. "Reforma del Estado integral y global". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 87 a 91.

- COSCULLUELA MONTANER, L. *Manual de Derecho Administrativo*. Volumen I. 12a. edición. España: Editorial Civitas, S. L., 2001, pp. 578.
- CRESPO MONTES, L. F. "Principios inspiradores de la ley de funcionarios civiles del estado". D. A. Número 141. Mayo-junio. Año 1971. España, 1971, pp. 11 a 48.
- , "Nuevos apuntes sobre la reforma administrativa española de los años 50". *Gestión y análisis de Políticas públicas*. Número 15. España, 1999, pp. 51 a 82.
- , "Las reformas de la Administración Española (1957 a 1967)". Centro de Estudios Políticos y Constitucionales. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 191.
- , "La Función Pública Española". 1976-1986. Ministerio de Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. España, 2001, pp. 220.
- CROZIER, M.. *La necesidad urgente de una nueva lógica*. Traducción de Anna Duque. Ministerio de Administraciones Públicas. Lecturas de Gestión Pública. España: Instituto Nacional de Administración Pública. Boletín Oficial del Estado, 1996, pp. 25 a 38.
- CUÉ SARQUÍS, I. "El control, parte fundamental de la reforma del Estado", *Revista de Administración Pública*. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 81 a 86.
- DE FUENTES BARDAJI, J. Y OTROS. *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*. Ministerio de Justicia. España: Editorial Aranzadi, 2005, pp. 1864.
- DE LA GARZA HERRERA, B. "La pluralidad garantiza la división de poderes". *Revista de Administración Pública*. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 123 a 127.
- DE PINA R. y DE PINA VARA R. *Diccionario de Derecho*. 33a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2004, pp. 525.
- DE SANDE PÉREZ-BEDMAR, M. "El Estatuto Básico del Empleado Público: comentario al contenido en espera de su desarrollo". Universidad Autónoma de Madrid. *Revista* número 18/2007. España, 2007, pp. 21.

- DEL RÍO GONZÁLEZ, M. *Compendio de Derecho Administrativo*. México: Cárdenas Editor y Distribuidor, 1981, pp. 298.
- DEL VAL, E. "La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Biblioteca Jurídica Virtual. Número 57, enero-junio 1984. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1984, pp.73 a 87.
- DEL VAL BLANCO, E. "Responsabilidad administrativa". Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 89 a 100.
- DELGADILLO GUTIÉRREZ, L. H. *El sistema de responsabilidades de los servidores públicos*. 4a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2001, pp. 221.
- , "Las sanciones disciplinarias ante el Tribunal Fiscal de la Federación". Tomo I. México: Tribunal Fiscal de la Federación, 1991, pp. 203 a 237.
- , "Revisión del Sistema de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Contenido en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, pp. 365 a 383.
- DELGADO PIQUERAS, F. "Algunas aportaciones de la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común al debate actual sobre la conceptualización del Derecho administrativo". *Revista Española de Derecho Administrativo*. Número 085. Año 1995. Enero/Marzo. España: Civitas Ediciones, S. L., 1995.
- DIARIO DE LOS DEBATES. "Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos". Correspondiente al Primer Periodo de Sesiones Ordinarias del Segundo Año de Ejercicio. Año II. Número 34. México, D. F, martes 11 de diciembre de 2007.
- DIARIO DE LOS DEBATES. "Órgano Oficial de la Cámara de Diputados del Congreso de los Estados Unidos Mexicanos". Correspondiente al Segundo Periodo Ordinario del Primer Año de Ejercicio. Año I. Número 14. México, D. F, jueves 26 de abril de 2001, pp. 2249 a 2437.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Año II. Número 30. Primer Periodo Ordinario de Sesiones. LVIII Legislatura. México, D. F., jueves 29 de noviembre de 2001, pp. 86.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Año II. Primer Periodo Ordinario de Sesiones. LX Legislatura. México, D. F., jueves 13 de diciembre de 2007.

DIARIO DE LOS DEBATES DE LA CÁMARA DE SENADORES DEL CONGRESO DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. Año III. Segundo Periodo Ordinario de Sesiones. LIX Legislatura. México, D. F., martes 28 de marzo de 2006.

DUEÑAS GARCÍA, J. "Administración pública local y control de gestión". Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 159 a 169.

DUHALT KRAUSS, M. "Niveles y áreas de descentralización para la toma de decisiones y papel de los sistemas de información". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 769 a 772.

ESCUADERO ÁLVAREZ, H. "Los órganos constitucionales autónomos y la seguridad pública". Año 2006. Marzo-abril. México: Comisión de Derechos Humanos del Estado de México, 2006, pp. 1 a 7.

FERNÁNDEZ DELGADO, M. Á. y SOBERANES FERNÁNDEZ, J. L. "Antecedentes históricos de la responsabilidad de los servidores públicos en México". Contenido en "Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal, tomo II". Coordinador S. GARCÍA RAMÍREZ. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 13 a 59.

FERNÁNDEZ GARCÍA, J. J. "Justicia retardada". Revista de Administración Pública. Número 152. Mayo-agosto 2000. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 183 a 201.

FERNÁNDEZ MARTÍNEZ, J. M. Y OTROS. *Diccionario Jurídico*. España: Editorial Aranzadi, S. A., 2001, pp. 744.

- FERNÁNDEZ RUIZ, J. "El régimen jurídico de responsabilidades de los servidores públicos". Temas Selectos de Derecho Constitucional. Instituto de Investigaciones Legislativas del Senado de la República. Marzo de 2003. México: Senado de la República, 2003.
- FERRAJOLI, L. "¿Democracia sin Estado?". Estudios en homenaje a don Jorge Fernández Ruiz Derecho constitucional y política Coordinadores: David Cienfuegos Salgado y Miguel Alejandro López Olvera. México: UNAM, 2005, pp. 221 a 234.
- FICHTER, J. H. *Sociología*. Traducción de Alejandro Esteban Lator Ros. 15a. edición. España: Editorial Herder, S. A., 1986, pp. 454.
- FLORES DE LA PEÑA, H. "La función de control en la administración pública mexicana". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 649 a 653.
- FLORES MARTÍNEZ I. "oportunidad En la imposición de Sanciones Administrativas conforme a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos. Contenido en Tribunal Fiscal de la Federación VII Reunión Nacional de Magistrados. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 1998, pp.
- FLORES MENDOZA, I. B. "Algunas consideraciones sobre la responsabilidad de los servidores públicos. Apuntes para la resolución de casos futuros de desafuero". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1 a 24.
- , "Constitución, democracia y derecho: teoría constitucional y valores constitucionales". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 15. Año 2003. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2003, pp. 145 a 159.
- FRAGA, G. *Derecho Administrativo*. 43a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2003, pp. 506.
- FUNCIONARIOS CIVILES DEL ESTADO. 5a. edición. España: Boletín Oficial del Estado, 1984, pp. 1717.
- GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Año II. Número 1995. Miércoles 26 de abril de 2006.
- GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Año IV. Número 724. Viernes 6 de abril de 2001.

GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Año IX. Número 2396-I. Martes 4 de diciembre de 2007.

GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Año IX. Número 2401-IV. Martes 11 de diciembre de 2007.

GACETA PARLAMENTARIA DE LA CÁMARA DE DIPUTADOS. Número 2209-I. Jueves 8 de marzo de 2007.

GALVÁN VILLAGÓMEZ, A. "La potestad constitucional y la disciplina administrativa". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 2. Junio de 1998. México: Instituto de la Judicatura Federal, pp. 87 a 102.

GAMBOA MONTEJANO, C. *Responsabilidad de los Servidores Públicos*. Centro de Documentación, Información y Análisis. México: Cámara de Diputados del H. Congreso de la Unión, 1997, pp. 84.

GÁNDARA RUIZ ESPARZA A. *El Sistema de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos*, México: Editorial Impregráfica, S. A. de C. V., 2006, pp. 181.

GARBERÍ LLOBREGAT, J. *El procedimiento administrativo común*. Tomo I. España: Tirant lo Blanch, 2007, pp. 1057.

GARCÍA CÁCERES J. A. "Algunas reflexiones respecto de la existencia jurídica de las Contralorías Internas de las Dependencias y Entidades de la Administración Pública Federal". Contenido en Tribunal Fiscal de la Federación VII Reunión Nacional de Magistrados. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 1998, pp. 163 a 182.

GARCÍA CÁRDENAS, L. y LÓPEZ FÉRNÁNDEZ, A. "El control democrático de la acción gubernamental y la retroalimentación administrativa". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 655 a 664.

GARCÍA DE ENTERRÍA, E. "El problema jurídico de las sanciones administrativas". Revista Española de Derecho Administrativo. Número 010. Año 1976. Julio/Septiembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1976, pp. 399 a 430.

----- . "La Constitución Española de 1978 como pacto social y como norma jurídica". Boletín Mexicano de Derecho Comparado. Año 2008. Número conmemorativo. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 371 a 398.

- GARCÍA DE ENTERRÍA, E. y FERNÁNDEZ, T. R. *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen I. 10a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2001, pp. 825.
- , *Curso de Derecho Administrativo*. Volumen II. 2a. edición. España: Editorial Civitas S. L., 2000, pp. 732.
- GARCÍA GÓMEZ DE MERCADO, F. *Sanciones administrativas*. 3a. edición. España: Editorial Comares, S. L., 2007, pp. 390.
- GARCÍA MACHO, R. "Sanciones administrativas y relaciones de especial sujeción" *Revista Española de Derecho Administrativo*. Número 072. Año 1991. Octubre/Diciembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1991.
- GARCÍA MEDRANO, R. "Nuevos tiempos. *Nuevos riesgos*". Número 395. Jueves 24 de agosto de 2000. *Revista Etcétera*, política y cultura en línea. México, 2000.
- GARCÍA-PELAYO, M. *Derecho Constitucional Comparado*. España: Alianza Editorial, 1987, pp. 637.
- GARRIDO FALLA, F. "Constitución y Administración". Versión en CD de la *Revista Española de Derecho Administrativo*. Número 020. Año 1979. Enero/Marzo. España: Civitas Ediciones, S. L., 1979.
- , *Tratado de Derecho Administrativo*. Volumen II. 11a. edición. España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), 2002, pp. 556.
- GARRONE, J. A. *Diccionario. Manual Jurídico*. Argentina: Editorial Abeledo-Perrot, 1989, pp. 782.
- GÓMEZ CABALLERO, P. *Los Derechos Colectivos de los Funcionarios*. España: Consejo Económico y Social, 1994, pp. 359.
- GÓMEZ COTERO, J. J. "Resoluciones que contienen sanciones penales y administrativas contradictorias entre sí, cuando sancionan las mismas conductas de responsabilidad realizadas por un servidor público, constituyen un absurdo en materia jurídica". Contenido en *Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal*. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, pp. 425 a 448.
- GÓMEZ RIVAS, J. V. "La gestión de los recursos humanos". En la obra colectiva dirigida por B. OLÍAS DE LIMA GETE: *La nueva gestión pública*. España: Pearson Ediciones, S. A., 2001, pp. 85 a 125.

- GONZÁLEZ ANTÓN, R. "Estatutos Históricos de los Funcionarios de la Administración Civil del Estado (1828-1963)". España: Editorial Ministerio de Administraciones Públicas, 1996, pp. 191.
- GONZÁLEZ DE ARAGÓN, A. "Conferencia Magistral: Combate a la Corrupción: Reto de la Democracia, la Política y la Rendición de Cuentas". Academia Mexicana de Auditoría Integral y al Desempeño, A.C. México
- GONZÁLEZ DE LA VEGA, R. "Responsabilidad Penal". Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 101 a 114.
- GONZÁLEZ-HABA GUISADO, V. M. Comenta el libro de Juan Junquera González denominado: "La Función pública en la «Europa de los Doce»". Versión en CD de la Revista Española de Derecho Administrativo. Número 051. Año 1986. Julio/Septiembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1986.
- GONZÁLEZ MALDONADO, M. A. "La discrecionalidad". Revista del Posgrado en Derecho de la UNAM. Número 3. Julio-diciembre. Año 2006. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2006, pp. 237 a 256.
- GONZÁLEZ MARIÑAS, P. "Reflexiones sobre el Derecho Disciplinario: delimitación de la llamada `falta de probidad`". Revista Documentación Administrativa. Noviembre de 1972. número 150. España: Escuela Nacional de Administración Pública, 1972, pp. 61 a 88.
- GONZÁLEZ OROPEZA, M. "El juicio político en sus orígenes". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 7. Año 2000. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2000, pp. 231 a 256.
- , "La Constitución de 1857". Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 13. Número 13. Año 1989. México: Escuela Libre de Derecho, 1989, pp. 289-325.
- GONZÁLEZ PARÁS, J. N. "Federalismo y fortalecimiento de la República". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 171 a 183.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. "Independencia de la Potestad Sancionadora de la Jurisdicción Penal". Revista de Administración Pública. Número 47. Mayo-Agosto. Año 1965. España: Instituto de Estudios Políticos, 1965. pp. 127-133.

- . *La ética en la Administración Pública*. 2a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2000, pp. 171.
- . *Manual de Procedimiento Administrativo*. 2a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 2002, pp. 691.
- GONZÁLEZ PÉREZ, J. y GONZÁLEZ NAVARRO, F. *Comentarios a la Ley de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (Ley 30/1992, de 26 de noviembre)*. Volumen II, 2a. edición. España: Civitas Ediciones, S. L., 1999, pp. 3271.
- GONZÁLEZ SALAS, E. A. "La Función Pública en Reinención". *Revista de Administración Pública*. Número 115. Enero a abril. Año 2008. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2008, pp. 31 a 48.
- GONZÁLEZ URIBE, H. *Teoría Política*. 7a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1989, pp. 696.
- GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S. "El régimen disciplinario de los funcionarios". *Revista Jurídica de Castilla y León*. Número 6. Año 2005. Mayo. España, 2005, pp. 83 a 119.
- GORDILLO, A. *Tratado de Derecho Administrativo*. 4a. edición. Volumen I. Argentina: Fundación de Derecho Administrativo, 1997.
- GUERRERO, O. "El departamento de contraloría 1917-1933". *Revista de Administración Pública*. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 583 a 629.
- GUTIÉRREZ DE VELASCO, M. "Las reformas a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Contenido en *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, tomo II. Coordinador S. GARCÍA RAMÍREZ. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 99 a 124.
- GUTÉRREZ LLAMAZARES, M. A. *Diccionario de régimen disciplinario de los funcionarios*. España: Editorial Omnia, 2000.
- GUTIÉRREZ REÑÓN. A. "El sistema de retribución por complementos". *Documentación Administrativa*, número 101-102. España.
- . "El sistema de selección de los funcionarios públicos". *Documentación Administrativa* número 103. España, 1966.

- , "Estructura de la Burocracia Española, Revista Española de la Opinión Pública". Número 3. Enero -Marzo. España, 1966, pp. 23 a 50.
- , "Función del Cuerpo en un Sistema de Carrera". R.V.A.P. Número 26. Enero-abril. Año 1990. España, 1990, pp. 83 a 90.
- , "La carrera administrativa en España: evolución histórica y perspectivas". D.A. España, 1987, pp. 29 a 70.
- GUZMÁN WOLFFER, R. "Sobre la democracia y otros mitos". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 14. Año 2003. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2003, pp. 129 a 132.
- HAMDAN AMAD, F. *Ensayos jurídicos de Derecho Constitucional y Administrativo*. México: Senado de la República, 2001, pp. 495.
- , "Las facultades legislativas del Presidente de la República". Revista de Investigaciones Jurídicas de la Escuela Libre de Derecho. Año 5. Número 5. México: Escuela Libre de Derecho, 1981, pp. 175 a 189.
- HARO BÉLCHEZ, G. *El régimen disciplinario en la función pública: experiencias comparadas*. México: Instituto de Administración Pública en el Estado de México, 1993, pp. 186.
- HUERTA TOCILDO, S. "Principio de legalidad y normas sancionadoras". Cuadernos y Debates número 103. Actas de las V Jornadas de la Asociación de Letrados del Tribunal Constitucional. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2000, pp. 11 a 76.
- JARQUE URIBE, C. M. "Aplicación de las nuevas tecnologías en las administraciones públicas". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 773 a 793.
- JIMÉNEZ ASENSIO, R. "Cuerpos Generales Versus Cuerpos Especiales, la Fragmentación de la Función pública Española en el siglo XIX". RVAP. Número 23. España, 1989.
- , "La dirección pública en la Administración local, los funcionarios con habilitación nacional como directivos públicos". Revistas de estudios Locales, canal, número extraordinario de julio de 1997, España.
- , "La Función Directiva en el sector Público Español, Tipología de regímenes jurídicos de los directivos Públicos". Documentación Administrativa. Número 241-242. España, 1995.

-----, "Los Regimenes de Función Pública en Francia y en España, Evoluciones recientes".

JIMÉNEZ DE CISNEROS CID, F. J. Organización instrumental pública en la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Estudios sobre la Ley de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado. Varios Autores. Escuela Judicial. España: Consejo General del Poder Judicial, 1999, pp. 153-186

JUÁREZ MEJÍA, G. F. *La constitucionalidad del sistema de responsabilidades administrativas de los servidores públicos federales*. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2002, pp. 197.

LAFUENTE BENANCHES, M. "El Régimen Disciplinario de los Funcionarios Públicos de la Administración del Estado". España: Editorial Tirant lo Blanch, Valencia, 1996, pp. 149.

LANZ CÁRDENAS, J. T. *La Contraloría y el Control Interno en México. Antecedentes Históricos y Legislativos*. México: Fondo de Cultura Económica, 1987, pp. 583.

-----, *Las responsabilidades en el servicio público*. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 829.

LANZ DURET, M. *Derecho Constitucional Mexicano y consideraciones sobre la realidad de nuestro régimen*. 2a. edición. México: s. e., 1933. pp. 433.

LARRAÑAGA, P. *El concepto de responsabilidad*. México: Distribuciones Fontamara, S. A., 2004, pp. 212.

LICONA VITE, C. Juicio político. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México: Cámara de Diputados, 2007, pp. 288.

LOCKE, J. *Ensayo sobre el gobierno civil*. Traducción de Amando Lázaro Ros. 5a. reimpresión de la primera edición. España: Editorial Aguilar, 1981, pp. 190.

LOEWENSTEIN, K. *Teoría del Constitución*. 2a. edición. Traducción de Alfredo Gallego Anabitarte. España: Editorial Ariel, 1976, pp. 619.

LÓPEZ ACOSTA, S. "El control legal y constitucional de los actos administrativos del poder público". Coordinadores M. Gámiz Parral y J. E. Rivera Rodríguez. Instituto de Investigaciones Jurídicas. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2005, pp. 545 a 559.

- LÓPEZ-FONT MÁRQUEZ, J. F. "El régimen disciplinario de los funcionarios públicos y el principio constitucional de presunción de inocencia". Revista Española de Derecho Administrativo. Número 033. Año 1982. Abril/Junio. España: Civitas Ediciones, S. L., 1982, pp. 331 a 334.
- LÓPEZ PORTILLO Y PACHECO, J. "La función de control en la reforma administrativa". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 631 a 641.
- LÓPEZ RODO. Laureano. "La reforma administrativa en España". D.A. núm. 1. España.
- . "Reformas de la Función Pública". Real Academia de CIENCIAS Morales y Políticas. Madrid. 1985. Memorias. España: Plaza y Janes, 1990.
- . "Política y Desarrollo". España: Editorial Aguilar, 1970.
- LÓPEZ Y CONDE, J. "División de Poderes". Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Diciembre de 1998. Número 3. México: Editorial Themis, 1998, pp. 129 a 206.
- LORENZO DE MENBIELA, J. B. *Régimen disciplinario de los funcionarios de carrera*. España: Editorial Aranzadi, S. A., 2006, pp. 739.
- MALDONADO, M. "El principio de división de poderes, un principio de colaboración, no de división". Artículo publicado en la página web: http://prdleg.camara.gob.mx/boletin/reforma_estado3.htm
- MANZANA LAGUARDA, R. *Derechos y Deberes del Funcionario Público*. España: Editorial Tirant lo Blanch, 2006, pp. 622.
- MARCO JURÍDICO DEL CONGRESO GENERAL DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. México: Cámara de Diputados LX Legislatura, 2008, pp. 496.
- MARINA JALVO, B. *El régimen disciplinario de los funcionarios públicos (Fundamentos y regulación sustantiva)*. España: Editorial Lex Nova, 1999, pp. 388.
- MARTÍ CAPITANACHI, L. C. "La responsabilidad administrativa de los servidores públicos. Reforma Constitucional en proceso". México: Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 1 a 9.

- MARTÍN MATEO, R, y Díez SÁNCHEZ, J. J. *Manual de Derecho Administrativo*. 26a. edición. España: Editorial Aranzadi, S. A., 2007, p 33.
- MARTÍN REBOLLO, L. “El Estatuto del Empleado Público: un godot que no ha llegado”. *Revista de Administración Pública*. Número 174. Septiembre-diciembre- Año 2007. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2007, pp. 129 a 159.
- . *Leyes Administrativas*. 14a. edición, España: Editorial Aranzadi, S. A., 2008, pp. 2606.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, L. “Las sanciones administrativas en relación con la defensa de los consumidores con especial referencia a la publicidad de las mismas”. [En su momento Director del Departamento de Derecho Administrativo]. *Revista de Administración Pública*, número 126, septiembre-diciembre, año 1991. España: Centro de Estudios Constitucionales, 1991. pp. 133-187.
- MARTÍN-RETORTILLO BAQUER, S. *Instituciones de Derecho Administrativo*. [En su momento Director del Departamento de Derecho Administrativo]. España: Editorial Civitas, S. A., 2007, pp. 507.
- MARTÍNEZ BULLÉ GOYRi, V. M. “La responsabilidad administrativa de los servidores públicos”. Contenido en “Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal, tomo II”. Coordinador S. GARCÍA RAMÍREZ. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 85 a 98.
- MARTÍNEZ FAGÚNDEZ, C. Régimen disciplinario de los funcionarios: Jurisprudencia del Tribunal Supremo. España: Civitas Ediciones, S. L.
- MARTÍNEZ LEYVA, J. E.. “La demagogia. Fanatismos de varios colores”. Número 395. Jueves 24 de agosto de 2000. *Revista Etcétera*, política y cultura en línea. México, 2000.
- MARTÍNEZ MORALES R. I. *Derecho Administrativo. 3er. y 4o. Cursos*. 3a. edición. México; Editorial Oxford University Press México, S. A. de C.V., pp. 469.
- MARTÍNEZ PUÓN, R. *La profesionalización de la Administración Pública en México. Dilemas y Perspectivas*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2003, pp. 200.

- , "Las políticas de la OCDE en la reforma de la administración pública y la lucha contra la corrupción en México". VII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, celebrada en Lisboa del 8 al 11 de octubre de 2002. Portugal, 2002, pp. 1 a 28.
- , "Nuevos derroteros de la reforma administrativa en América Latina". Revista Iberoamericana de Administración Pública. Número 8. Enero-Junio 2002. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 2002, pp. 155 a 181.
- MERINO, M. "De la lealtad individual a la responsabilidad pública". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 687 a 697.
- MICELE, M. R. "La significación del principio de legalidad en la Administración moderna". Documentación Administrativa. Número 187, julio-septiembre. España: Presidencia del Gobierno. Secretaría General Técnica, 1980, pp. 277 a 306.
- MOLINAR HORCASITAS. J. "Estado moderno, eficiente, eficaz y con rendición de cuentas". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 194 a 204.
- MONJARDÍN GUTIÉRREZ, M. T. "La lucha contra la corrupción en el SAT". Contenido en la Revista ExpréSATE. Año 2. Número 10, enero de 2000. México: Secretaría de Hacienda y Crédito Público. Servicio de Administración Tributaria (SAT), 2000, pp. 24 a 25.
- MONTESQUIEU. *Del espíritu de las leyes*. 15a. edición. Traducción de Nicolás Estévez. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2003, pp. 631.
- MONTORO PUERTO, M. *Régimen Disciplinario en la Ley de Funcionarios Civiles del Estado*. Colección Estudios Administrativos. España: B.O.E., 1965, pp. 196.
- MONTERO Y CASADO DE AMEZÚA, F. J. "Jurisprudencia sobre régimen disciplinario de la Administración Pública". España: Instituto Nacional de Administración, 1987, pp. 213.
- MORALES LOZANO, L. A. y URIBE BENITEZ, O. "Procedimientos Constitucionales Juicio Político y Declaración de Procedencia". Revista Quórum. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias. Abril-Junio de 2005. Número 81. México: Cámara de Diputados, 2005, pp. 35 a 147.

- MORALES PAULÍN, C. A. *Derecho Burocrático*. México: Editorial Porrúa, S. A., 1995, pp. 547.
- MORELL OCAÑA, L. *El Derecho Administrativo y sus fuentes. La Organización Administrativa y sus medios*. Tomo I. España: Servicio de Publicaciones de la Facultad de Derecho de la Universidad Complutense de Madrid, 2002, pp. 766.
- , El sistema de la confianza política en la administración. España: Editorial Civitas, 1994, pp. 180.
- MORENO RODRÍGUEZ, R. "La administración del personal público en México". *Revista de Administración Pública*. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 677 a 686.
- NACIF FERNÁNDEZ B. Comprendido en el compendio de "Ponencias Magistrales en la Consulta Pública, de los Foros Temáticos Regionales para la Reforma del Estado". Tema: Régimen de Estado y Gobierno. Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, México: Congreso de la Unión, 2008.
- NIETO GARCÍA, A. "De la República a la Democracia: La Administración española del franquismo (III). Pérdida de identificación y crisis de identidad de unos Cuerpos burocráticos". Versión en CD de la Revista Española de Derecho Administrativo. Número 018. Año 1978. Julio/Septiembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1978.
- , *Derecho Administrativo Sancionador*. 3a. edición. España: Editorial Tecnos (Grupo Anaya, S. A.), 2002, pp. 532.
- , *Estudios históricos sobre Administración y Derecho Administrativo*. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1986, pp. 351.
- , *La 'nueva' organización del desgobierno*. España: Editorial Ariel, S. A., 1997, pp. 240.
- , "Problemas capitales del Derecho Disciplinario". *Revista de Administración Pública*. Número 63. Septiembre-diciembre 1970. España: Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 1970, pp. 39 a 83.
- NIGRO, F. A. y NIGRO, LL. G. *Administración Pública Moderna*. Traducción de M. González Díaz. España: Instituto Nacional de Administración Pública, 1981, pp. 637.
- OCDE. Estudios económicos. España, 2007, pp. 176.

- OROZCO HENRÍQUEZ, J. J. "La reforma constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos". Legislación y Jurisprudencia. Gaceta Informativa, número 41, Biblioteca Jurídica Virtual. UNAM, pp. 123 a 131.
- ORTEGA L. "La carrera administrativa en Italia". Documentación Administrativa. Mayo-septiembre. Año 1987.210- 211. Instituto Nacional de Administración Pública. España, 1987, 391 a 406.
- , "La incidencia del desarrollo del Estado autonómico, sobre la concepción del sistema de habilitación nacional de los funcionarios locales". RAP. Número 153.Septiembre –Diciembre.2000. España.
- , "La reforma de la alta Burocracia en España". Revista sistema. Número 1017. Año 1992. España, 1982.
- , "Los derechos sindicales de los funcionarios públicos". España: Editorial Tecnos, 1983, pp. 338.
- , "Reflexiones en torno a una revisión de los planteamientos generales de la relación de empleo público". Revista Española de Derecho Administrativo. Número 26. España, 1980.
- ORTIZ MAYAGOITIA, G. I. "La creación de órganos constitucionales autónomos en los Estados de la República". Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 22. Año 2006. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2006, pp. 147 a 159.
- ORTIZ SOLTERO, S. M. *Responsabilidades legales de los servidores públicos*. 3a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2004, pp. 354.
- OSBORNE, D. y GAEBLER, T. *La reinversión del Gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Traducción de Fernando Pardo Gella. España: Ediciones Piados Ibérica, S. A., 1995, pp. 494.
- OTERO PARGA, M. "División de poderes. Antes y ahora". Vía electrónica del Boletín de la Facultad de Derecho, UNED, Madrid. Número 12. 1997. España.
- OVALLE FAVELA, J."La nueva ley de responsabilidades de los funcionarios y empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los altos funcionarios de los Estados"., contenido en el Libro: Legislación y jurisprudencia. Gaceta informativa, núm. 29. 1980. Biblioteca Jurídica Virtual. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 1980, pp. 197 a 205.

- PALOMAR OLMEDA; A. *Derecho de la Función Pública. Régimen Jurídico de los Funcionarios Públicos*. 5a. edición. España: Editorial Dykinson, S. L., 2000, pp. 831.
- PALOMAR OLMEDA; A., SEMPERE NAVARRO, A. V. y QUINTANILLA NAVARRO, R. Y. "Comentarios a la Ley 7/2007, de 12 de Abril, del Estatuto Básico del Empleado Público". España. Editorial Aranzadi, S. A., 2008, pp. 1014.
- PAOLI BOLIO F. J. Comprendido en el compendio de "Ponencias Magistrales en la Consulta Pública, de los Foros Temáticos Regionales para la Reforma del Estado". Comisión Ejecutiva de Negociación y Construcción de Acuerdos, México: Congreso de la Unión, 2008.
- PARADA, R. *Derecho Administrativo. Organización y empleo público*. Tomo II. 14a. edición. España: Editorial Marcial Pons. Ediciones Jurídicas y Sociales, S A., 2000, pp. 594.
- PARADA VÁZQUEZ, R. J. "El poder sancionador de la Administración y la crisis del sistema judicial penal". *Revista de Administración Pública*. Número 67. Enero-Abril. Año 1972. España: Instituto de Estudios Políticos, 1972. pp. 41-93.
- PARDO, M. C. "Mejorar la administración pública, ¿vamos por el camino correcto?". *Revista de Administración Pública*. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 103 a 106.
- , "Viabilidad política del servicio civil de carrera en México". *Revista de Administración Pública*. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 699 a 731.
- PAREJO ALFONSO, L. "Eficacia y Administración. Tres estudios". Colección: Estudios. Ministerio para las Administraciones Públicas. Instituto Nacional de Administración Pública. Ministerio de la Presidencia. España: Boletín Oficial del Estado, 1995, pp. 213.
- PAZOS DE LA TORRE, L. "Calderón ¿único responsable del crecimiento y el empleo?". Página web: Análisis de Economía y política. México.
- , *Ciencia y Teoría Económica*. 23a. edición. México: Editorial Diana, S. A., 1997, pp. 373.
- , "El primer año del Presidente Calderón". Página web: Análisis de Economía y política. México.

- PÉREZ GÓMEZ, J. M. *Introducción al régimen jurídico de los funcionarios en las Administraciones Públicas*. España: Editorial Comares, S. L., 1997, pp. 450.
- PÉREZ LÓPEZ, M. "La nueva Ley del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa". *Boletín Mexicano de Derecho Comparado*. Año XLI. Número 122, mayo-agosto 2008. México: Universidad Nacional Autónoma de México. Instituto de Investigaciones Jurídicas, 2008.
- PETERS, B. G. *La Política de la Burocracia*. Traducido por Eduardo L. Suárez Galindo. México: Fondo de Cultura Económica, 1999, pp. 542.
- PICHARDO PAGAZA, I. "Una visión diferente sobre la reforma administrativa en México". *Revista de Administración Pública*. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 95 a 101.
- PIMENTEL CAVALCANTE COSTA, Z. "La responsabilidad penal de los miembros del gobierno en el ordenamiento jurídico español". Contenido en los: *Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos*. Coordinadores D. Cienfuegos Salgado y M. A. López Olvera. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 347 a 407.
- PORRÚA PÉREZ, F. *Teoría del Estado*. 32a. edición. México: Editorial: Porrúa, S. A. de C. V., 1999, pp. 531.
- PORTAL, A. "El sistema mexicano de responsabilidades de los servidores públicos en el derecho comparado de otros países". Contenido en los: *Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal*, tomo II. Coordinador S. García Ramírez. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 219 a 247.
- PROCURADURÍA GENERAL DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO. "La responsabilidad de los funcionarios públicos en la legislación mexicana". *Revista Mexicana de Justicia*. Número especial. Septiembre de 1980. México: Procuraduría General de la República, 1980, pp. 443.
- PUY MUÑOZ, F. "Las fórmulas del principio de división de poderes". Versión electrónica. Centro de Publicaciones del Ministerio de Justicia, Madrid, 1998/1999. España.

- QUIJANO MÉNDEZ, M. "Disposiciones interpretadas en sentidos opuestos en materia de sanciones administrativas aplicadas a servidores públicos". Contenido en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, pp. 449 a 486.
- ."Las Responsabilidades de los Servidores Públicos". Contenido en Tribunal Fiscal de la Federación VII Reunión Nacional de Magistrados. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 1998, pp. 183 a 194.
- QUINTANA LÓPEZ, T. "El principio «non bis in idem» y la responsabilidad administrativa de los funcionarios". Revista Española de Derecho Administrativo. Número 052. Año 1986. Octubre/Diciembre. España: Civitas Ediciones, S. L., 1986, pp. 585 a 597.
- RACINE SALAZAR, M. V. *La Justicia Constitucional en México: Actualidad y Perspectivas*. México: Instituto de Administración Pública del Estado de México, 2008, pp. 352.
- RAMÍO MATAS, C. *Teoría de la organización y Administración Pública*. España: Editorial Tecnos, S. A., 1999, pp. 302.
- RAMÍREZ MARÍN, J. *Ética parlamentaria*. Centro de Estudios de Derecho e Investigaciones Parlamentarias, México: Cámara de Diputados, 2007, pp. 186.
- RAMÍREZ MEDRANO, R. "El régimen constitucional sobre la responsabilidad de los servidores públicos y las consecuencias en el orden jurídico de los Estados de la Federación". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 385 a 395.
- REYES TAYABAS, J. "La garantía de *non bis in idem* en el fuero federal". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 2. Junio de 1998. México: Instituto de la Judicatura Federal, pp. 271 a 290.
- RIVA PALACIO, A. "Juicio Político". Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 81 a 88.
- RIVERA MONTES DE OCA, L. "Evolución de la responsabilidad administrativa de los servidores públicos y patrimonial del Estado". Coordinadores J. Fernández Ruiz y J. Santiago Sánchez. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 343 a 355.

- RIVERA RODRÍGUEZ, R. y FERNÁNDEZ-CUARTERO PARAMIO, M. *Comentarios al Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado*. España: Ministerio de Economía y Hacienda, 1990, pp. 201.
- RODRÍGUEZ Y RODRÍGUEZ, J. "Evaluación de la administración pública". *Revista de Administración Pública*. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 665 a 673.
- ROSALES AGUILAR, R. *Formulario del juicio de amparo*. 13a. edición. México: Editorial Porrúa, S.A. de C.V., pp. 534.
- RUANO DE LA FUENTE, J. M. "El control de gestión en las organizaciones públicas". En la obra colectiva dirigida por B. OLÍAS DE LIMA GETE: *La nueva gestión pública*. España: Pearson Ediciones, S. A., 2001, pp. 199 a 222.
- RUIZ DE CHÁVEZ, M. "Modernización de los regímenes locales de responsabilidades". Contenido en la obra: *Servidores Públicos y sus nuevas responsabilidades*. Número 60. Instituto Nacional de Administración Pública. México, 1984, pp. 137 a 151.
- RUIZ VIEYTEZ, E. J. "Separación de poderes. ¿Principio o defecto constitucional?". Argumento contenido en la edición electrónica del Libro en Homenaje a Don Antonio Hernández Gil. Coord. por Luis Martínez-Calcerrada y Gómez. Vol. 1. 2001. España.
- SAINZ MORENO, F. "El Estatuto de la función Pública después de la sentencia TC99-87 y de la Ley 23-1988". *Revista de Administración Pública*. Número 117. España, pp. 321 a 365.
- , "Estudios para la Reforma de la Administración Pública". Instituto Nacional de Administración Pública. España, 2004, pp. 580.
- SÁNCHEZ AGESTA, L. "División de Poderes y Poder de Autoridad del Derecho". Versión electrónica de la Revista Española de Derecho Constitucional Año 9. Número 25. Enero-Abril 1989. España.
- , "Poder Ejecutivo y división de poderes". *Revista Española de Derecho Constitucional*. Vol. I. Núm. 3. Septiembre-diciembre 1981. España, 1981, pp. 9 a 42.
- SÁNCHEZ BRINGAS, E. "La Justicia y el Principio de División de Poderes". *Revista del Instituto de la Judicatura Federal*. Segundo Semestre de 2000. Número 7. México: Formas e Imágenes, S. A de C. V., 2000, pp. 317 a 328.

- SÁNCHEZ CORDERO DE GARCÍA VILLEGAS, O. El sistema de responsabilidad de los servidores públicos y la supletoriedad procesal. Diferenciar es conveniente. México: Secretaría de Contraloría y Desarrollo Administrativo. Mayo de 2002, pp. 58.
- SÁNCHEZ FRANCISCO, J. R.. "El principio de intervención mínima en el Estado mexicano". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 23. Año 2007. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2007, pp. 275 a 286.
- SÁNCHEZ MORÓN, M. *Derecho de la Función Pública*. España: Editorial Tecnos, S. A., 1996, pp. 312.
- , *El control de las Administraciones Públicas y sus problemas*. España: Espasa-Calpe S. A., 1991, pp. 164.
- SANDOVAL LÓPEZ, F. J. "Aspectos constitucionales en el sistema presidencial mexicano". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 22. Año 2006. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2006, pp. 161 a 176.
- SANTAMARÍA PASTOR, J. A. "La teoría del órgano en el Derecho Administrativo". Revista Española de Derecho Administrativo. Número 040-041. Año 1984. Enero/Marzo. España: Civitas Ediciones, S. L., 1984, pp. 43 a 85.
- , *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen I. 4a. edición. España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2002, pp. 738.
- , *Principios de Derecho Administrativo*. Volumen II. 3a. edición. España: Editorial Centro de Estudios Ramón Areces, S. A., 2002, pp. 730.
- SANZ GANDASEGUI, F. *La potestad sancionatoria de la Administración: la Constitución Española y el Tribunal Constitucional*. España: Editoriales de Derecho Reunidas, S. A., 1985, pp. 279.
- SARMIENTO, S. "Oportunidad". Artículo periodístico publicado en la página electrónica del periódico Zócalo. Estado de Coahuila. Miércoles 19 de noviembre de 2008. México, 2008
- SARMIENTO LARRAURI, J. I. *La carrera de los funcionarios en el estudio del Estatuto Básico del Empleado Público*. España, 2008, pp. 10.
- , "Una aproximación al régimen de los funcionarios". Foro. Nueva época. Número 1/2005. España, 2005, pp. 253 a 273.

- SCHIESSLER QUEZADA, G. *El Derecho Disciplinario en el Estatuto Administrativo*. Facultad de Ciencias Jurídicas, Económicas y Sociales. Universidad de Valparaíso. Chile: Editorial EDEVAL, 1982, pp. 150.
- SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA. "Responsabilidades Administrativas y Elecciones. La legalidad como camino para la responsabilidad pública". México. Secretaría de la Función Pública, 2008, pp. 88.
- SERNA ELIZONDO, E. "Mitos y realidades de la separación de poderes en México". Contenido en la versión web del Tomo II de la Memoria del III Congreso Iberoamericano de Derecho Constitucional, pp. 835 a 857.
- SERRA ROJAS, A. *Derecho Administrativo. Primer curso*. 22a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2001, pp. 905.
- , *Derecho Administrativo. Segundo curso*. 19a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1999, pp. 900.
- SEVERO GIANNINI, M. *Derecho Administrativo*. Volumen I. Traducción de Luis Ortega. Colección: Estudios. Instituto Nacional de Administración Pública. España: Ministerio para las Administraciones Públicas, 1991, pp. 413.
- SOLÍS RODRÍGUEZ, J. "Consejo de la Judicatura Federal: Responsabilidad Administrativa, facultad disciplinaria y prescripción". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 737 a 770.
- SUAY RINCÓN, J. "La reforma de la Función Pública. Su impacto sobre la Burocracia Española". *Revista Española de Derecho Administrativo*. Número 56. España, 1987.
- , "Potestad disciplinaria". Libro en homenaje al Profesor José Luis Villar Palasí. España: Editorial Civitas, S. A., pp. 1311 a 1342.
- SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. *El sistema jurídico Mexicano*. 4a. edición. México: Suprema Corte de Justicia de la Nación, 2006, pp. 30.
- TENA RAMÍREZ, F. *Derecho Constitucional Mexicano*. 26a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1992, pp. 651.
- , *Leyes Fundamentales de México: 1808-1992*. 17a. edición. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 1992, pp. 1116.

- TOLEDO JIMENO, M. "Análisis y reflexiones respecto a las sanciones previstas en la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos". Contenido en Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. A los LXV Años de la Ley de Justicia Fiscal. México; Tribunal Fiscal de la Federación, 2001, pp. 385 a 421.
- TRAYTER JIMÉNEZ, J. M. *Manual de Derecho Disciplinario de los Funcionarios Públicos*. España: Marcial Pons, Ediciones Jurídicas, S. A., 1992, pp. 440.
- TRON PETIT, J. C. "Interpretación de la Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 20. Año 2005. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2005, pp. 179 a 236.
- UBIERNA Y EUSA, J. A. De la responsabilidad de los funcionarios del Estado. España: Editorial Casa Editorial de Mariano Núñez Samper, 1926, pp. 409.
- UVALLE BERRONES, R. "Desafíos de la Administración Pública Contemporánea". Revista de Administración Pública. Número 115. Enero a abril. Año 2008. México: Instituto Nacional de Administración Pública, A. C., 2008, pp. 11 a 29.
- , "La política y los políticos: piezas clave del engranaje institucional". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 117 a 121.
- VALADÉS, D. *El control del poder*. 2a. edición. Universidad Nacional Autónoma de México. México: Editorial Porrúa, S. A. de C. V., 2000, pp. 475.
- , "La reforma del Estado. El marco jurídico". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 71 a 80.
- VALENCIA CARMONA, Salvador. "Hacia un nuevo sistema político y constitucional". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. Revista Mexicana de Derecho Constitucional. Número 8, enero-junio 2003. México: Universidad Nacional Autónoma de México, 2003.
- VALLS HERNÁNDEZ, S. "Algunas reflexiones sobre corrupción". Contenido en la Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 15. Año 2003. México: Instituto de la Judicatura Federal, 2003, pp. 65 a 74.

- VÁZQUEZ ALFARO, J. L.. "Responsabilidad política de los servidores públicos". Contenido en: Estudios jurídicos en homenaje a Olga Islas de González Mariscal, tomo II. Coordinador S. García Ramírez. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 63 a 83.
- VÁZQUEZ CANO, L. "Un Estado moderno. Líneas de propuesta". Revista de Administración Pública. Número 112. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, pp. 205 a 210.
- VILLASANA RANGEL, P. "Los principios generales de la potestad sancionatoria de la administración y su relación con el derecho disciplinario". Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 781 a 822.
- . "Principio Non bis in idem dentro del régimen disciplinario de los funcionarios públicos". Contenido en los: Estudios en homenaje a Don Jorge Fernández Ruiz. Responsabilidad, Contratos y Servicios Públicos. Coordinadores D. Cienfuegos Salgado y M. A. López Olvera. Biblioteca Jurídica Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM. México: Universidad Nacional Autónoma de México, pp. 465 a 476.
- VILLORIA, M. "La gestión de las personas en las Administraciones Públicas Postburocráticas: Un enfoque estratégico". En la obra colectiva dirigida por R. Bañón I Martínez y E. Carrillo Barroso: La nueva Administración Pública. España: Alianza Editorial, S. A., 1997, pp. 241 a 265.
- WOLDENBERG K, J. "Las próximas reformas. Después de las elecciones". Número 395. Jueves 24 de agosto de 2000. Revista Etcétera, política y cultura en línea. México, 2000.
- ZAMORA CASTRO, F. J. "69 años de Acción Nacional". Página web Democracia y derecho para México. México.
- . "Maquío: ¿Por qué la democracia?". Página web Democracia y derecho para México. México.
- ZORRILLA MARTÍNEZ, P. G. "Reforma del Estado y renovación política". Revista de Administración Pública. Número 111. Año 2006. México: Instituto Nacional de Administración Pública, 2006, p. 805 a 810.

-----, "Renovación moral de la sociedad y sistema político mexicano".
Contenido en la obra: Servidores Públicos y sus nuevas
responsabilidades. Número 60. Instituto Nacional de Administración
Pública. México, 1984, pp. 63 a 74.

JURISPRUDENCIA CONSULTADA

A) ESPAÑA.

Referencia número: 48/2007. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 12/3/2007. Publicación BOE: 20070417. Sala: Sala Primera. Ponente: don Javier Delgado Barrio. Número registro: 312-2003/. Recurso tipo: Recurso de amparo.

Referencia número: 241/2003. Tipo: AUTO. Fecha de Aprobación: 14/7/2003. Sala: Sección Tercera: Excms. Srs. Vives Antón, Conde Martín de Hijas y Pérez Vera. Número registro: 5429-2001/. Recurso tipo: Inadmite a trámite el recurso de amparo, interpuesto por don Santiago Agustín Hernández, en contencioso relativo a sanción impuesta por infracción de normativa sobre publicidad de Colegio de Abogados.

Referencia número: 255/2002. Tipo: AUTO. Fecha de Aprobación: 9/12/2002. Sala: Sección Tercera: Excmos. Sres. Vives Antón, Conde Martín de Hijas y Gay Montalvo. Número registro: 4021-2000/. Recurso tipo: Inadmite a trámite el recurso de amparo, promovido por Condor Vacaciones S.A. en contencioso sobre sanción administrativa.

Referencia número: 276/2000. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 16/11/2000. Publicación BOE: 20001214 [«BOE» núm. 299]: (Doc. PDF). Sala: Pleno. Ponente: don Tomás S. Número registro: 662/97, 1740. Recurso tipo: Cuestiones de inconstitucionalidad acumuladas.

Referencia número: 151/1997. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 29/9/1997. Publicación BOE: 19971030 [«BOE» núm. 260] . Sala: Sala Segunda: Excmos. Sres. Gabaldón, García-Mon, de Mendizábal, González, Viver y Vives. Ponente: don Carles Viver Pi-Sunyer. Número registro: 3983/1994. Recurso tipo: Recurso de amparo.

Referencia número: 116/1993. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 29/3/1993. Publicación BOE: 19930505 [«BOE» núm. 107]. Sala: Sala Primera: Excmos. Sres. Rodríguez-Piñero, García-Mon, de la Vega, Gimeno, de Mendizábal y Cruz. Ponente: don Vicente Gimeno Sendra. Número registro: 1759/1990. Recurso tipo: Recurso de amparo.

Referencia número: 93/1992. Tipo: SENTENCIA. Fecha de Aprobación: 11/6/1992. Publicación BOE: 19920715 [«BOE» núm. 169]. Sala: Sala Primera: Excmos. Sres. Tomás, García-Mon, de la Vega, Leguina y López. Ponente: don Francisco Tomás y Valiente. Número registro: 1645/1988. Recurso tipo: Recurso de amparo.

STS 6969/2008. Id Cendoj: 28079130072008100987. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 70/2006. Nº de Resolución. Procedimiento: CONTENCIOSO. Ponente: JOSE DIAZ DELGADO. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 6177/2008. Id Cendoj: 28079130072008100929. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 3791/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 4264/2008. Id Cendoj: 28079130052008100471. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 5. Nº de Recurso: 5614/2004. Nº de Resolución:. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: JESUS ERNESTO PECES MORATE. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 1683/2008. Id Cendoj: 28079130072008100319. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 5464/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: JOSE DIAZ DELGADO. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 7906/2007. Id Cendoj: 28079130072007101214. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 6314/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 1404/2006. Id Cendoj: 28079130012006100008. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 1. Nº de Recurso: 84/2004. Nº de Resolución. Procedimiento: CONTENCIOSO. Ponente: EDUARDO CALVO ROJAS. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 5739/2003. Id Cendoj: 28079130072003100727. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 527/1998. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: NICOLAS ANTONIO MAURANDI GUILLEN. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 475/2003. Id Cendoj: 28079130032003100135. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 3. Nº de Recurso: 4054/1997. Nº de Resolución: /2003. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: SEGUNDO MENENDEZ PEREZ. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 9027/2001. Id Cendoj: 28079130072001100520. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 7686/1997. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: JUANJOSE GONZALEZ RIVAS. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 469/2001. Id Cendoj: 28079130072001100716. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 7704/1996. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: MANUEL GODED MIRANDA. Tipo de Resolución: Sentencia.

STS 333/1998. Id Cendoj: 28079130071998100357. Órgano: Tribunal Supremo. Sala de lo Contencioso. Sede: Madrid. Sección: 7. Nº de Recurso: 1650/1995. Nº de Resolución. Procedimiento: RECURSO CASACIÓN. Ponente: MANUEL GODED MIRANDA. Tipo de Resolución: Sentencia.

B) MÉXICO.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Tesis del 21 de mayo de 2009, pendiente de integrarla al sistema.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Noviembre de 2008. Página: 232. Tesis: 2a./J. 154/2008. Jurisprudencia. Materia(s): Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Septiembre de 2008. Página: 263. Tesis: 2a./J. 135/2008. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVIII, Julio de 2008. Página: 7. Tesis: P. XV/2008. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 1871. Tesis: P./J. 12/2008. Jurisprudencia. Materia [s]: Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 734. Tesis: 2a. VIII/2008. Tesis Aislada. Matéria[s]: Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 733. Tesis: 2a. VII/2008. Tesis Aislada. Matéria[s]: Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVII, Febrero de 2008. Página: 596. Tesis: 2a./J. 8/2008. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Octubre de 2007. Página: 454. Tesis: 2a. CXXXVII/2007. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa, Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Agosto de 2007. Página: 648. Tesis: 2a. CIII/2007. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXVI, Agosto de 2007. Página: 647. Tesis: 2a. CIV/2007. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Junio de 2007. Página: 1169. Tesis: I.8o.A.123 A. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXV, Mayo de 2007. Página: 1647. Tesis: P./J. 20/2007. Jurisprudencia. Materia [s]: Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Noviembre de 2006. Página: 29. Tesis: 1a./J. 84/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Agosto de 2006. Página: 1667. Tesis: P./J. 100/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIV, Julio de 2006. Página: 396. Tesis: 2a./J. 85/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Abril de 2006. Página: 285. Tesis: 2a./J. 49/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII. Febrero de 2006. Página: 1533. Tesis: P./J. 9/2006. Jurisprudencia. Materia[s]: Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época, Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXIII, Febrero de 2006. Página: 649. Tesis: 1a. VIII/2006. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Agosto de 2005. Página: 300. Tesis: 1a. LXXIV/2005. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Penal.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XX, Noviembre de 2004. Página: 123. Tesis: 2a./J. 160/2004. Jurisprudencia. Materia: laboral.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVIII, Octubre de 2003. Página: 66. Tesis: 2a. CXV/2003. Tesis Aislada. Materias: Constitucional y Laboral.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVII, Enero de 2003. Página: 730. Tesis: 2a. CXCVI/2002. Tesis Aislada. Materia(s): Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XVI, Octubre de 2002. Página: 474. Tesis: 2a. CXXV/2002. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Administrativa.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Segunda Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. XIV, Agosto de 2001. Página: 226. Tesis: 2a. CXXIX/2001. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, III, Junio de 1996. Página: 388. Tesis: P./J. 37/96. Jurisprudencia. Materia[s]: Penal, Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo III, Abril de 1996. Tesis: P. LX/96. Tesis Aislada. Página: 128.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta II, Diciembre de 1995. Página: 429. Tesis: II.2o.P.A. J/2. Jurisprudencia. Materia[s]: Penal

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Octava Época. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Fuente: Apéndice 2000. Tomo V, Trabajo. Página: 1063. Tesis: 1206. Jurisprudencia. Materia: laboral.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Octava Época. Instancia: Pleno. Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación 65, Mayo de 1993. Página: 27. Tesis: P. XXV/93. Tesis Aislada. Materia[s]: Penal, Constitucional.

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIX. Página: 1038. Tesis Aislada. Materia[s]: Administrativa, Común)

Suprema Corte de Justicia de la Nación. Quinta Época. Instancia: Primera Sala. Fuente: Semanario Judicial de la Federación XIX. Página: 85. Tesis Aislada. Materia[s]: Constitucional, Penal.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Cuarta Época. Instancia: Décima Sala Regional Metropolitana. Fuente: R.T.F.F. Cuarta Época. Año II. No. 15. Octubre 1999. Tesis: IV-TASR-XXI-197. Página: 336.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época. Instancia: Segunda Sala Regional Metropolitana. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año VII. Tomo IV. No. 73. Enero 2007. Tesis: V-TASR-II-2348. Página: 1930.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época. Instancia: Décima Primera Sala Regional Metropolitana. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año IV. No. 44. Agosto 2004. Tesis: V-TASR-XXII-1139. Página: 368.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 3. Marzo 2001. Tesis: V-P-SS-17. Página: 39.

Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa. Quinta Época. Instancia: Pleno. Fuente: R.T.F.J.F.A. Quinta Época. Año I. No. 7. Julio 2001. Tesis: V-P-SS-49. Página: 59.

LEGISGRAFÍA

A) ESPAÑA.

Constitución Española de 1978.

Constitución Política de la Monarquía Española de 1812.

Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Ley 6/1997, de 14 de abril, de Organización y Funcionamiento de la Administración General del Estado.

Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público.

Ley 12/1995, de 11 de mayo, de Incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado.

Ley 30/92, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.

Ley 30/1984, de 2 de agosto, de Medidas para la Reforma de la Función Pública.

Ley 53/1984, de 26 de diciembre, de Incompatibilidades del personal al servicio de las Administraciones Públicas.

Ley de Funcionarios Civiles del Estado, cuyo texto articulado fue aprobado por Decreto 315/1964, de 7 de febrero.

Ley Orgánica 2/1979, de 3 de octubre, del Tribunal Constitucional.

Ley Orgánica 6/1985, de 1 de julio, del Poder Judicial.

Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre, del Código Penal.

Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo, por el que se aprueba el Reglamento General de Ingreso del Personal al Servicio de la Administración General del Estado y de Provisión de Puestos de Trabajo y Promoción Profesional de los Funcionarios Civiles de la Administración General del Estado.

Real Decreto 429/1993, de 26 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de los Procedimientos de las Administraciones Públicas en materia de responsabilidad patrimonial.

Reglamento de Régimen Disciplinario de los Funcionarios de la Administración del Estado.

Reglamento del Congreso de los Diputados.

Resolución de 21 de junio de 2007, de la Secretaría General para la Administración Pública, por la que se publican las Instrucciones, de 5 de junio de 2007, para la aplicación del Estatuto Básico del Empleado Público en el ámbito de la Administración General del Estado y sus organismos públicos.

B) MÉXICO.

Bases Orgánicas de la República Mexicana de 1843.

Código Civil Federal.

Código Penal Federal.

Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824.

Constitución Política de la República Mexicana de 1857.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917.

Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana.

Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios de 1870.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1980.

Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados de 1939.

Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal.

Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional.

Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos.

Ley Federal de Responsabilidad Patrimonial del Estado.

Ley Orgánica de la Administración Pública Federal.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa.

Ley para la Reforma del Estado.

Ley Penal para los Empleados de Hacienda de 1853.

Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución de 1896.
Reglamento Interior de la Secretaría de la Función Pública.

Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano de 1821.

Reglas de Responsabilidades de 1813

Siete Leyes Constitucionales de 1836.

PÁGINAS ELECTRÓNICAS INSTITUCIONALES

BOLETÍN OFICIAL DEL ESTADO DE ESPAÑA: www.boe.es

CÁMARA DE DIPUTADOS DE MÉXICO: www.diputados.gob.mx

CÁMARA DE SENADORES DE MÉXICO: www.senado.gob.mx

CENTRO DE ESTUDIOS POLÍTICOS Y CONSTITUCIONALES DE ESPAÑA: www.cepc.es

COMISIÓN EJECUTIVA DE NEGOCIACIÓN Y CONSTRUCCIÓN DE ACUERDOS DEL CONGRESO DE LA UNIÓN DE MÉXICO: <http://www.senado.gob.mx/comisiones/LX/cenca/>

CONGRESO DE LOS DIPUTADOS DE ESPAÑA; www.congreso.es

CONSEJO DE LA JUDICATURA FEDERAL DE MÉXICO: www.cjf.gob.mx

DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN DE MÉXICO: www.gobernacion.gob.mx/Portal/PtMain.php?pagina=dof

GOBIERNO DE ESPAÑA. 060.es. Buscadores temáticos. Legislación por materias: www.060.es/te_ayudamos_a/legislacion/por_materias-ides-idweb.html

INSTITUTO DE INVESTIGACIONES JURÍDICAS DE LA UNIVERSIDAD NACIONAL AUTÓNOMA DE MÉXICO (UNAM): www.juridicas.unam.mx

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE ESPAÑA: www.inap.map.es

INSTITUTO NACIONAL DE ADMINISTRACIÓN PÚBLICA DE MÉXICO: www.inap.org.mx

MINISTERIO DE ADMINISTRACIONES PÚBLICAS DE ESPAÑA: www.map.es

MINISTERIO DE LA PRESIDENCIA: www.mpr.es

NORMATECA DE LA ADMINISTRACIÓN PÚBLICA FEDERAL DE MÉXICO: www.normateca.gob.mx/NF_Buscador_Resultados.php

PERIÓDICO ZÓCALO: Estado de Coahuila. Miércoles 19 de noviembre de 2008. México, 2008.

PODER JUDICIAL DE ESPAÑA: <http://www.poderjudicial.es>

PRESIDENCIA DE LA REPÚBLICA DE MÉXICO: www.presidencia.gob.mx

REAL ACADEMIA ESPAÑOLA: "Diccionario de la Lengua Española". Versión electrónica. 23a. edición. <http://buscon.rae.es/drae/>

SECRETARÍA DE GOBERNACIÓN DE MÉXICO: www.gobernacion.gob.mx

SECRETARÍA DE LA FUNCIÓN PÚBLICA DE MÉXICO: www.funcionpublica.gob.mx

SENADO DE ESPAÑA: www.senado.es/

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN DE MÉXICO: www.scjn.gob.mx

TRIBUNAL CONSTITUCIONAL DE ESPAÑA: www.tribunalconstitucional.es

TRIBUNAL FEDERAL DE JUSTICIA FISCAL Y ADMINISTRATIVA DE MÉXICO: www.tfjfa.gob.mx/

WIKIPEDIA: <http://es.wikipedia.org/wiki/Wikipedia:Portada>

ÍNDICE GENERAL

INTRODUCCIÓN	1
I. EL DESEMPEÑO DE LA FUNCIÓN PÚBLICA	6
1.1 EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES	6
1.1.1 Consideraciones jurídicas	10
1.1.2 Su presencia en el Estado	14
1.1.2.1 En la Monárquica Parlamentaria de España .	17
1.1.2.2 En el Federalismo de México	23
1.2 LAS FUNCIONES DEL ESTADO	33
1.2.1 La función administrativa	36
1.2.2 La función legislativa	38
1.2.3 La función judicial	39
1.3 SISTEMAS PARTICIPATIVOS	46
1.3.1 La teoría de la representación	47
1.3.1.1 Concepto	47
1.3.1.2 Importancia práctica	48
1.3.2 La teoría del órgano	49
1.3.2.1 Concepto	49
1.3.2.2 Clasificaciones	50
1.3.2.3 Importancia práctica	54
1.3.3 La teoría predominante	57
1.4 LA INTERVENCIÓN EN LA ORGANIZACIÓN PARA LA COOPERACIÓN Y EL DESARROLLO ECONÓMICO	58
1.4.1 La finalidad jurídica-administrativa de la Organización	58
1.4.2 Las pretensiones administrativas	62
1.4.2.1 En España	67
1.4.2.2 En México	70

II. LA PARTICIPACIÓN DEL FUNCIONARIO O SERVIDOR PÚBLICO	75
2.1 SU CONCEPTUALIZACIÓN	76
2.1.1 Generalidades doctrinales	76
2.1.2 En el sistema Español	80
2.1.2.1 En la Constitución	82
2.1.2.2 Ley de Medidas para la Reforma de la Función Pública	83
2.1.2.3 Ley de Funcionarios Civiles del Estado	84
2.1.2.4 Ley de incompatibilidades de los miembros del Gobierno de la Nación y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado	86
2.1.2.5 Ley de incompatibilidades del personal al servicio de las administraciones públicas	88
2.1.2.6 Real Decreto 364/1995, de 10 de Marzo	89
2.1.2.7 Ley 5/2006, de 10 de abril, de regulación de los conflictos de intereses de los miembros del Gobierno y de los Altos Cargos de la Administración General del Estado	92
2.1.2.8 Ley 7/2007, de 12 de abril, del Estatuto Básico del Empleado Público	94
2.1.2.9 Consideraciones de la diversa regulación	103
2.1.3 En el sistema Mexicano	104
2.1.3.1 En la Constitución	109
2.1.3.2 Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos .	111
2.1.3.3 Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional	112
2.1.3.4 Código Penal Federal	118
2.1.3.5 Ley del Servicio Profesional de Carrera en la Administración Pública Federal	119
2.1.3.6 Consideraciones de la diversa regulación	121
2.2 LAS OBLIGACIONES ADMINISTRATIVAS DE LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS	123
2.2.1 Para ocupar el cargo	125
2.2.1.1 En España	125
2.2.1.2 En México	131

2.2.2	En el desempeño del cargo	132
2.2.2.1	En España	132
2.2.2.2	En México	147
2.2.3	Derivadas de la rescisión del cargo	154
2.2.3.1	En España	154
2.2.3.2	En México	157

III. LA ADMINISTRATIVA O RESPONSABILIDAD DE LOS FUNCIONARIOS O SERVIDORES PÚBLICOS 159

3.1 MODALIDADES DE RESPONSABILIDADES 159

3.1.1	La responsabilidad política	166
3.1.1.1	Concepto	166
3.1.1.2	Forma de aplicación	167
3.1.1.2.1	En España	167
3.1.1.2.2	En México	169
3.1.2	La responsabilidad civil	174
3.1.2.1	Concepto	174
3.1.2.2	Forma de aplicación	176
3.1.2.2.1	En España	176
3.1.2.2.2	En México	180
3.1.3	La responsabilidad penal	184
3.1.3.1	Concepto	184
3.1.3.2	Forma de aplicación	185
3.1.3.2.1	En España	185
3.1.3.2.2	En México	197
3.1.4	La responsabilidad administrativa	215

3.2 LA POTESTAD SANCIONADORA DE LA ADMINISTRACIÓN 217

3.2.1	El denominado control administrativo	220
3.2.2	El régimen disciplinario	225

3.2.3	La infracción disciplinaria	228
3.2.3.1	Concepto	228
3.2.3.2	Los elementos de la infracción disciplinaria	230
3.2.4	Las sanciones disciplinarias	232
3.2.4.1	Concepto	232
3.2.4.2	Tipos	237
3.2.4.3	Principios generales	240
3.2.4.3.1	El principio de legalidad	241
3.2.4.3.2	El principio de " <i>non bis in idem</i> " ...	248
3.2.4.3.3	El principio de tipicidad	257
3.2.4.3.4	El principio de proporcionalidad ...	261
3.3	GENERALIDADES DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA DISCIPLINARIA EN ESPAÑA	265
3.3.1	Aspectos históricos	266
3.3.2	El procedimiento disciplinario	272
3.3.3	Análisis del régimen disciplinario	288
IV.	LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EJERCITAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO EN MÉXICO	297
4.1	ANTECEDENTES HISTÓRICOS DE LA RESPONSABILIDAD ADMINISTRATIVA	297
4.1.1	Primer período: 1812 a 1916	300
4.1.1.1	La Constitución Política de la Monarquía Española	300
4.1.1.2	Las Reglas de Responsabilidades de 1813	302
4.1.1.3	El Decreto Constitucional para la Libertad de la América Mexicana	304
4.1.1.4	El Reglamento Provisional Político del Imperio Mexicano	305
4.1.1.5	La Constitución Federal de los Estados Unidos Mexicanos de 1824	307
4.1.1.6	Las Siete Leyes Constitucionales	309
4.1.1.7	Las Bases Orgánicas de la República Mexicana	311
4.1.1.8	La Ley Penal para los Empleados de Hacienda	313

4.1.1.9	La Constitución Política de la República Mexicana de 1857	314
4.1.1.10	La Ley de Responsabilidad de Altos Funcionarios	318
4.1.1.11	La Ley Reglamentaria de los artículos 104 y 105 de la Constitución	320
4.1.2	Segundo período: 1917 a 1981	322
4.1.2.1	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de 1917	322
4.1.2.2	La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito y Territorios Federales y de los Altos Funcionarios de los Estados	326
4.1.2.3	La Ley de Responsabilidades de los Funcionarios y Empleados de la Federación, del Distrito Federal y de los Altos Funcionarios de los Estados	329
4.1.3	Tercer período: 1982 a 2001	332
4.1.3.1	La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, vigente	333
4.1.3.2	La Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	342
4.1.4	Cuarto período: 2002 a la fecha	345
4.1.4.1	La Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	345
4.1.4.1.1	Discusión y aprobación en la Cámara de Diputados	348
4.1.4.1.2	Discusión y aprobación en la Cámara de Senadores	354
4.2	LA SITUACIÓN JURÍDICA DEL SERVIDOR PÚBLICO AL SERVICIO DEL ESTADO FEDERAL	357
4.2.1	Consideraciones generales sobre el sistema administrativo aplicable	357
4.2.2	La naturaleza jurídica de la relación entre la Administración Pública Federal y sus servidores públicos	358
4.2.2.1	Las teorías aplicables	359
4.2.2.2	Los derechos y obligaciones de los servidores públicos	362

4.2.3	Estudio normativo de la relación entre la Administración Pública Federal y sus servidores públicos.....	365
4.2.3.1	En la Constitución vigente	365
4.2.3.2	En la Legislación	367
4.2.3.2.1	Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos.....	367
4.2.3.2.2	Ley Federal de los Trabajadores al Servicio del Estado, Reglamentaria del Apartado B) del Artículo 123 Constitucional	369
4.2.3.2.3	Código Penal Federal	370
4.3	LA AUTORIDAD COMPETENTE PARA EJERCITAR EL RÉGIMEN DISCIPLINARIO	371
4.3.1	Procedimiento aplicable	371
4.3.1.1	La anterior sujeción a la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos	372
4.3.1.2	Aplicación de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos	376
4.3.2	Breves aspectos históricos de la autoridad competente	388
4.3.3	La Secretaría de la Función Pública	391
4.3.3.1	Su naturaleza jurídica	391
4.3.3.2	Análisis de su dependencia del Ejecutivo Federal	392
4.3.3.3	Sus funciones competenciales	394
4.3.3.4	Las autoridades dependientes	400
4.3.3.4.1	Su naturaleza jurídica	407
4.3.3.4.2	Sus funciones	410
4.3.3.5	La aplicación de la responsabilidad administrativa por parte de las autoridades y el resultado real	422
4.3.3.6	La reforma a la fracción XXIX-H del artículo 73 Constitucional	429
4.3.3.6.1	Origen de la reforma	432
4.3.3.6.2	Consecuencias de la reforma	437
4.3.3.6.3	Supuesta justificación de la reforma	441
4.3.3.6.4	Naturaleza jurídica del Tribunal Federal de Justicia Fiscal y Administrativa	444

4.3.3.6.5	Supuesta viabilidad de la reforma ...	453
4.3.3.6.6	Inviabilidad de la reforma	454
4.4	PROPUESTA FACTIBLE DE REFORMA A LA NORMATIVIDAD MEXICANA	457
4.4.1	La creación de un Organismo Público Constitucional Autónomo	463
4.4.1.1	Conceptualización general	471
4.4.1.2	El tipo de descentralización aplicable	474
4.4.1.3	Supuestas desventajas	478
4.4.1.4	Ventajas	481
4.4.2	La diversa fundamentación	486
4.4.2.1	Fundamento jurídico	486
4.4.2.2	Fundamento organizativo	489
4.4.2.2.1	La eficiencia	494
4.4.2.2.2	La eficacia	498
4.4.2.3	Fundamento político y social	500
4.4.2.3.1	La vida democrática nacional	505
4.4.3	La propuesta de reforma	508
4.4.3.1	Norma Constitucional	508
4.4.3.2	Marco Legal	510
4.4.3.3	Forma de integración	513
4.4.3.3.1	De los “Altos Mandos”	514
4.4.3.3.2	De los “Mandos Complementarios”	518
4.4.3.4	Sus facultades	523
4.4.4	Consideraciones respecto al régimen administrativo disciplinario	532
4.4.4.1	Matrices legales	532
4.4.4.2	La facultad revisora	535
	CONCLUSIONES	537
	FUENTES DE CONSULTA	554
	DOCUMENTOS BIBLIOGRÁFICOS	553
	JURISPRUDENCIA CONSULTADA	585
	LEGISGRAFÍA	592
	PÁGINAS ELECTRÓNICAS INSTITUCIONALES	596.